



Urteil vom 15. Januar 2014

Besetzung

Richterin Marianne Ryter (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

1. **A._____ und Mitbeteiligte**,
Beschwerdeführende 1,
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lorenz Lehmann,
Hogerwiesstrasse 3, 8104 Weiningen,

2. **Gemeinde Weiningen**, handelnd durch den Gemeinderat,
Badenerstrasse 15, 8104 Weiningen,
Beschwerdeführerin 2,
vertreten durch Dr. iur. Felix Huber, Rechtsanwalt,
Bellerivestrasse 10, 8008 Zürich,

3. **B._____ und Mitbeteiligte**,
Beschwerdeführende 3,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Ettler und
Rechtsanwalt Martin Looser, ettersuter Rechtsanwälte,
Grüngasse 31, Postfach, 8026 Zürich,

4. **C._____**,
Beschwerdeführer 4,

5. **Stadt Dietikon**, handelnd durch den Stadtrat,
Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon,
Beschwerdeführerin 5,
beide vertreten durch Rechtsanwältin Marianne Kull
Baumgartner, Mainaustrasse 32, 8008 Zürich,

und

6. **Politische Gemeinde Geroldswil**,
handelnd durch den Gemeinderat, Huebwiesenstrasse 34,
8954 Geroldswil, **sowie Politische Gemeinde Oetwil an
der Limmat**, handelnd durch den Gemeinderat, Alte Land-
strasse 7, 8955 Oetwil an der Limmat,
Beschwerdeführerinnen 6,

7. **D._____ und Mitbeteiligte**,
Beschwerdeführende 7,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Wipf,
Meyer & Wipf Rechtsanwälte, Seehofstrasse 4, 8008 Zürich,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA, 3003 Bern

und

**Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK**, Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Ausführungsprojekt Nationalstrasse N01/N20, Ausbau Nord-
umfahrung Zürich (Plangenehmigung).

Sachverhalt:**A.**

Die Nordumfahrung Zürich zwischen der Verzweigung Zürich Nord und dem Limmattaler Kreuz ist einer der zentralen Engpässe im schweizerischen Nationalstrassennetz. Um diesen zu beseitigen, erarbeitete der Kanton Zürich in den Jahren 2003 bis 2006 ein generelles Projekt "Nationalstrasse N1/N20, Ausbau Zürich Nord". Dieses sah insbesondere vor, die Kapazität der Nordumfahrung Zürich durch einen Ausbau der Fahrstreifen und eine 3. Tunnelröhre durch den Gubrist zu erhöhen.

Mit Beschluss vom 12. September 2007 genehmigte der Bundesrat das generelle Projekt und gab es zur Ausarbeitung des Ausführungsprojekts mit Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) 3. Stufe frei. Im Weiteren stellte der Bundesrat fest, dass das Vorhaben den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspreche und ordnete an, dass die im Vernehmlassungsverfahren seitens der Bundesstellen und der kantonalen Instanzen angebrachten Wünsche zu prüfen und im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften sowie nach den geltenden Standards möglichst kostenneutral zu berücksichtigen seien.

B.

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 beantragte das mittlerweile zuständige Bundesamt für Strassen (ASTRA) dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Erteilung der Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt "Nationalstrasse N01/N20, Ausbau Nordumfahrung Zürich" (nachfolgend Ausführungsprojekt). Das Ausführungsprojekt ist Teil eines Gesamtprojekts Nordumfahrung Zürich, das nebst dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich auch Erhaltungsmassnahmen umfasst.

Der Perimeter des Ausführungsprojekts reicht von der Grenze der Kantone Aargau und Zürich bei Dietikon über das Limmattaler Kreuz, den Gubrist und den Autobahnanschluss Zürich Affoltern bis zur Verzweigung Zürich Nord. Es umfasst im Wesentlichen die durchgehende Erweiterung der Nationalstrasse auf 2x3 Fahrstreifen zwischen dem Limmattaler Kreuz und der Verzweigung Zürich Nord, die Verschiebung des Halban schlusses Weiningen nach Südwesten, den Neubau einer 3. Tunnelröhre durch den Gubrist sowie den Umbau des Autobahnanschlusses Zürich Affoltern. Zudem soll die Entwässerung der Nationalstrasse dem aktuellen Stand der Gesetzgebung angepasst und auf der Ostseite des Gubrist die rund 580 m lange Überdeckung Katzenssee erstellt werden. Bestandteil

des Ausführungsprojekts sind schliesslich verkehrlich flankierende Massnahmen (vfM) im näheren Strassenumfeld der Nordumfahrung Zürich sowie verschiedene Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM), insbesondere für die Beeinträchtigung geschützter bzw. schützenswerter Lebensräume.

Kernstück des Ausführungsprojekts ist der Bau einer 3. Tunnelröhre durch den Gubrist. Die neue dreistreifige Tunnelröhre ist als Paralleltunnel nördlich der beiden bestehenden Tunnelröhren vorgesehen und soll den Verkehr in Fahrtrichtung Bern aufnehmen. Der Verkehr in Richtung St. Gallen wird – auf 2x2 Fahrstreifen – durch die beiden bestehenden Tunnelröhren geführt, wobei von der mittleren Röhre aus die Ausfahrt Zürich Affoltern nicht mehr benutzt werden kann. Die beiden Portale der 3. Tunnelröhre sind auf der Höhe der bestehenden Portale der ersten und zweiten Röhre angeordnet. Um im Ereignisfall den Rauch aus der 3. Tunnelröhre absaugen zu können, ist im Bereich der beiden neuen Tunnelportale der Bau je einer Lüftungszentrale mit Rauchausslassbauwerk vorgesehen.

Erstellt werden soll die 3. Tunnelröhre grösstenteils untertage. Ein Tagbau ist im Bereich der beiden Tunnelportale vorgesehen. Auf der Westseite des Gubrist, auf dem Gemeindegebiet von Weiningen, wird der Tagbau von den bestehenden Tunnelportalen her über rund 222 m bis zum bergmännischen Portal kurz vor der Chalofenstrasse geführt. Für den Ausbruch des bergmännischen Tunnels ist ein Vortrieb von Zürich Affoltern her nach Weiningen vorgesehen, wobei das Ausbruchmaterial mittels einer Förderbandanlage zu einem temporären Verladebahnhof geführt und von dort per Bahn abtransportiert wird. Für die Bauarbeiten auf der Westseite des Gubrist ist ein Installationsplatz entlang der Tagbaugrube sowie ein Installations- und Zwischendeponieplatz auf mehreren nicht überbauten Grundstücken im Gebiet Grossächer geplant.

Dem Bau der 3. Tunnelröhre folgen im Bereich der offenen Strecke zwischen dem Limmattaler Kreuz und dem Gubrist diverse Anpassungsarbeiten und Neubauten. Neben der Verbreiterung der Nationalstrasse und einem teilweisen Abbruch des Gewerbehäuses Gubrist wird der bestehende Halbanschluss Weiningen um rund 160 m nach Südwesten verschoben. Die Ausfahrt Weiningen aus Richtung Zürich Nord soll verlängert und ebenso wie die Einfahrt via Rampe über die parallel zur Nationalstrasse verlaufende Umfahrungsstrasse geführt werden. Die Einfahrt in Richtung Zürich Nord erfolgt wie bis anhin mittels Überführung über die

Umfahrungsstrasse und die Nationalstrasse, wobei infolge der Verschiebung des Halbanchlusses Weiningen auch die Einfahrtsrampe neu erstellt wird. Hierfür muss auf der Südseite der Nationalstrasse eine Endmoräne des Linthgletschers teilweise abgetragen werden. Zudem erfordert die Verschiebung des Halbanchlusses die teilweise Verlegung einer Freileitung der Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK; heute Axpo AG). Zum Schutz vor Lärmimmissionen ist vorgesehen, entlang der Umfahrungsstrasse eine Lärmschutzwand und im Bereich der neuen Ein- und Ausfahrtsrampe des Halbanchlusses Weiningen einen Lärmschutzwall zu erstellen. Für die Bauarbeiten im Bereich der offenen Strecke zwischen dem Limmattaler Kreuz und dem Gubrist ist je ein Installations- und Zwischendeponieplatz beim Limmattaler Kreuz, beim neuen Halbanchluss Weiningen und – wie für die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Bau der 3. Tunnelröhre – auf mehreren nicht überbauten Grundstücken im Gebiet Grossächer vorgesehen.

Für die Behandlung des im Projektperimeter anfallenden Strassenabwassers sieht das Ausführungsprojekt u.a. den Bau der Strassenabwasserbehandlungsanlage (SABA) Limmat vor, deren Einzugsgebiet von einem Teilstück der Nationalstrasse N1 im Kanton Aargau über das Limmattaler Kreuz und den Gubrist bis zur Tunnelvorzone Affoltern reicht. Zu liegen kommt die SABA Limmat am Böschungsfuss der Nationalstrasse nördlich der Nationalstrasse N1 zwischen dem Teischlibach und der ehemaligen Fahrstrasse, rund 300 m östlich des Autobahnanschlusses Dietikon. Sie schliesst im Osten an den Hochwasserschutzdamm des Teischlibachs an, der wiederum die westliche Grenze des Flachmoors Schachen bildet, einem Flachmoor von nationaler Bedeutung (Objekt Nr. 865 gemäss Anhang 1 der Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung [Flachmoorverordnung, SR 451.33]).

C.

Nach der Vorprüfung des Ausführungsprojekts leitete das UVEK das ordentliche Plangenehmigungsverfahren ein und beauftragte den Kanton Zürich mit Schreiben vom 26. Januar 2009 damit, in Absprache mit dem ASTRA für die öffentliche Auflage des Ausführungsprojekts und die Aussteckung besorgt zu sein.

D.

Das Ausführungsprojekt lag vom 16. März 2009 bis zum 29. April 2009 öffentlich auf, wobei die 30-tägige Auflagefrist wegen des Fristenstillstandes

über Ostern um 15 Tage verlängert wurde. Während der öffentlichen Auflage gingen beim UVEK 113 Einsprachen gegen das Ausführungsprojekt ein.

Die Einsprechenden erhoben insbesondere umwelt- sowie planungsrechtliche Einwände gegen das Ausführungsprojekt und verlangten weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen. Zahlreiche Einsprechende begehrten eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale sowie eine Verschiebung des Halbanschlusses Weinigen zum Limmattaler Kreuz hin an. Weitere Einwände betrafen die bestehende Freileitung der Axpo AG, die in die Erde zu verlegen sei, sowie die Standorte für das Rauchausschlussbauwerk, den Installations- und Zwischendeponieplatz im Gebiet Grossächer und die SABA Limmat. Zudem wurde verlangt, es sei das Ausführungsprojekt um die im Gesamtprojekt zwischen der Grenze der Kantone Aargau und Zürich bei Dietikon und dem Limmattaler Kreuz vorgesehenen Erhaltungsmassnahmen zu ergänzen und es seien auch in diesem Abschnitt Massnahmen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen zu treffen.

E.

Mit Schreiben je vom 18. Mai 2009 forderte das UVEK zunächst das gesuchstellende ASTRA und den Kanton Zürich auf, zu den eingegangenen Einsprachen Stellung zu nehmen. Daraufhin reichten der Kanton Zürich am 9. September 2009 und das ASTRA am 5. November 2009 je eine Stellungnahme zu den Einsprachen ein, wobei der Kanton Zürich im Hinblick auf die Genehmigung des Ausführungsprojekts insgesamt 148 Änderungsanträge stellte.

F.

Im Folgenden führte das UVEK mit den berührten Bundesämtern, dem Kanton Zürich und dem gesuchstellenden ASTRA einen doppelten Schriftenwechsel durch. Daran schloss in der Zeit von Oktober 2010 bis März 2011 ein Bereinigungsverfahren zwischen dem Bundesamt für Umwelt (BAFU), dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) auf der einen und dem ASTRA auf der anderen Seite an, während dem ein Grossteil der zuvor bestehenden Differenzen bereinigt werden konnte. Über eine verbleibende Differenz musste das UVEK als Leitbehörde entscheiden.

G.

Am 31. Januar 2012 erteilte das UVEK dem ASTRA die nachgesuchte Plangenehmigung für den Ausbau der Nordumfahrung Zürich unter Auflagen. Gleichzeitig hiess es zahlreiche Einsprachen ganz oder teilweise gut und verpflichtete das ASTRA insbesondere dazu, im Rahmen der Detailprojektierung Einzelaspekte wie die vorübergehende Beanspruchung von Grundstücken nochmals bzw. genauer zu prüfen. Die übrigen Einsprachen wies das UVEK ab, soweit es darauf eintrat. Zudem gewährte das UVEK die seitens des ASTRA angebotenen Erleichterungen bezüglich fortbestehender Grenzwertüberschreitungen und verpflichtete das ASTRA dazu, bei den betroffenen Gebäuden Schallschutzfenster einzubauen.

In seiner Begründung hielt das UVEK zusammenfassend fest, das Ausführungsprojekt entspreche den planungs- und umweltrechtlichen Anforderungen. Der von mehreren Einsprechenden verlangten Überdeckung hielt es entgegen, der wirtschaftliche Tragbarkeitsindex (WT-Index) einer solchen Massnahme liege aufgrund der Mehrkosten einer solchen Massnahme weiter unter 0.1, weshalb eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale unverhältnismässig sei. Zudem verkürze eine Überdeckung die Verflechtungsstrecken zwischen den Tunnelportalen und dem Limmattaler Kreuz und sei eine Überdeckung daher auch aus Gründen der Verkehrssicherheit abzulehnen.

Hinsichtlich der Standorte für das Rauchauslassbauwerk, den Installations- und Deponieplatz im Gebiet Grossächer und die SABA Limmat hielt das UVEK im Wesentlichen fest, diese hätten sich in umfangreichen Variantenstudien durchgesetzt, weshalb daran festzuhalten sei. Zudem könne im vorliegenden Verfahren keine Verkabelung der bestehenden Freileitung der Axpo AG verlangt werden und für die Erhaltungsmassnahmen auf dem Abschnitt der Nationalstrasse N1 zwischen der Grenze der Kantone Aargau und Zürich bei Dietikon und dem Limmattaler Kreuz sei einzig das ASTRA zuständig, weshalb die betreffenden Massnahmen zu Recht nicht Gegenstand des vorliegenden Ausführungsprojekts seien.

H.

Gegen die Plangenehmigung des UVEK (Vorinstanz) vom 31. Januar 2012 sind beim Bundesverwaltungsgericht bis zum 8. März 2012 insgesamt neun Beschwerden eingegangen.

Mit Schreiben vom 5. März 2012 erhoben zunächst A._____ und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 1) Beschwerde gegen die Plangenehmi-

gung vom 31. Januar 2012 (Verfahren A-1251/2012). Sie beantragen, die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 sei aufzuheben und zur vollständigen Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei die angefochtene Plangenehmigung, soweit sie die westlichen Tunnelportale betreffe, aufzuheben und das Ausführungsprojekt mit einer zumindest 270 m langen Überdeckung gemäss dem Projekt "Chance Gubrist" auszugestalten.

Zur Begründung machen die Beschwerdeführenden 1 geltend, die Vorinstanz habe in schwerwiegender Weise ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Insbesondere sei ihnen keine Gelegenheit gewährt worden, sich zu den Stellungnahmen des ASTRA, des Kantons Zürich sowie der angehörten Bundesämter vernehmen zu lassen. Hinsichtlich der geforderten Überdeckung halten die Beschwerdeführenden der Vorinstanz im Wesentlichen eine unvollständige und unrichtige Abwägung der berührten Interessen vor. Insbesondere habe sie es unterlassen, die Interessen des Landschaftsschutzes bzw. einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur angemessen zu berücksichtigen. Zudem stehe die angefochtene Plangenehmigung im Widerspruch zur Motion 11.3003 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) des Nationalrates.

I.

Mit Schreiben vom 5. März 2012 liess die Gemeinde Weiningen (Beschwerdeführerin 2) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 erheben (Verfahren A-1276/2012). Sie beantragt, die angefochtene Plangenehmigung sei aufzuheben und die Angelegenheit zur ordnungsgemässen Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 aufzuheben, soweit die Vorinstanz ihre mit Einsprache vom 28. April 2009 erhobenen Anträge – eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale, eine Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen, die Verkabelung der Freileitung der Axpo AG, weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Immissionen sowie verkehrlich flankierende Massnahmen – abgewiesen habe.

In ihrer Begründung führt die Beschwerdeführerin 2 im Wesentlichen aus, die Vorinstanz habe sie nicht über den Verfahrensgang informiert, ihr den Beizug von Akten nicht angezeigt und sie nicht zu den eingeholten Stellungnahmen des ASTRA und der übrigen Bundesämter angehört. Zudem habe die Vorinstanz ihre Begründungspflicht und daher insgesamt in schwerwiegender Weise den Anspruch der Beschwerdeführerin 2 auf

rechtliches Gehör verletzt. Wie bereits die Beschwerdeführenden 1 hält auch die Beschwerdeführerin 2 der Vorinstanz hinsichtlich der geforderten Überdeckung der westlichen Tunnelportale eine rechtsfehlerhafte Interessenabwägung vor. Insbesondere habe sie das Interesse an einer Siedlungs- bzw. Landschaftsreparatur unberücksichtigt gelassen, die Mehrkosten einer Überdeckung zu hoch veranschlagt und Aspekte der Verkehrssicherheit falsch bewertet. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin 2 verstösst die angefochtene Plangenehmigung zudem gegen den Richtplan des Kantons Zürich, der eine Überdeckung der Tunnelportale vorsehe, sowie gegen das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip.

J.

Am 5. März 2012 erheben B._____ und Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 3) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 (Verfahren A-1283/2012). Sie beantragen, die angefochtene Plangenehmigung sei aufzuheben und zur vollständigen Sachverhaltsfeststellung sowie zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei die angefochtene Plangenehmigung in Bezug auf den Ausbaustandard der Nordumfahrung Zürich dahingehend abzuändern, dass die westlichen Tunnelportale auf eine Länge von 270 m überdeckt und der Halbanschluss Weiningen entsprechend nach Westen verlegt würden. Zudem begehren die Beschwerdeführenden 3 weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Immissionen während der Bau- und Betriebszeit der Nationalstrasse an.

In ihrer Begründung machen die Beschwerdeführenden 3 der Vorinstanz zunächst Vorhalte in formeller Hinsicht. So habe diese den rechtserheblichen Sachverhalt nicht vollständig festgestellt und damit den Untersuchungsgrundsatz verletzt. Weiter rügen sie vor dem Hintergrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, die Vorinstanz habe bei ihrem Entscheid durchwegs auf die Ausführungen des ASTRA abgestellt und sich darauf beschränkt, die Ausführungen des ASTRA auf deren Nachvollziehbarkeit hin zu überprüfen. Damit verletze die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführenden 3 auf tatsächliche Prüfung und Berücksichtigung ihrer Vorbringen.

In der Sache halten die Beschwerdeführenden 3 der Vorinstanz wie bereits die Beschwerdeführerin 2 eine rechtsfehlerhafte Interessenabwägung und eine Verletzung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips vor. Darüber hinausgehend machen die Beschwerdeführenden 3 geltend, Anhang 3 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV,

SR 814.41) schütze sie in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr nicht ausreichend vor nächtlichen Aufwachreaktionen durch den einsetzenden Lastwagenverkehr, weshalb vorliegend ein Schallschutzkonzept auszuarbeiten und die Grenzwerte der LSV im Einzelfall zu ergänzen seien.

K.

Mit Schreiben vom 5. März 2012 liess auch E._____ (Beschwerdeführer 4; heute: C._____) gegen die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben (Verfahren A-1287/2012). Er verlangt, es sei die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 aufzuheben und zur ordnungsgemässen Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens sowie zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei die Plangenehmigung dahingehend abzuändern, dass im Ausführungsprojekt eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale sowie eine Verlegung des Halbandschlusses Weiningen vorzusehen sei. Zudem seien unter Beachtung des Vorsorgeprinzips und der Planungswerte weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Immissionen anzuordnen.

In seiner Begründung hält der Beschwerdeführer 4 der Vorinstanz entsprechend den Vorbringen der Beschwerdeführerin 2 eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör und – in materieller Hinsicht – eine rechtsfehlerhafte Interessenabwägung sowie einen Verstoss gegen den kantonalen Richtplan vor. Im Weiteren ist der Beschwerdeführer 4 der Ansicht, es sei aufgrund des Ausbaus der Nordumfahrung Zürich von 2x2 auf durchgehend 2x3 Fahrstreifen von einer neuen und nicht bloss von einer wesentlich geänderten Anlage im Sinne der LSV auszugehen, mit der Folge, dass die Planungswerte (PW) und nicht bloss die Immissionsgrenzwerte (IGW) eingehalten werden müssten.

L.

Mit Schreiben vom 5. März 2012 liess zudem die Stadt Dietikon (Beschwerdeführerin 5) Beschwerde gegen die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 erheben (Verfahren A-1292/2012). Auch sie beantragt, es sei die Plangenehmigung aufzuheben und zur ordnungsgemässen Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens und zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei die Plangenehmigung dahingehend abzuändern, dass die beim Fussballplatz Geroldswil endende Lärmschutzwand bis zum Autobahnanschluss Dietikon verlängert, als zusätzliche Ausgleichs- und Ersatzmassnahme das Naturschutzgebiet Schachen aufgewertet und die SABA Limmat in der nördli-

chen Ausfahrtschleife des Autobahnanschlusses Dietikon realisiert werde. Zudem seien weitergehende verkehrlich flankierende Massnahmen beim Autobahnanschluss Dietikon vorzusehen.

In ihrer Begründung hält die Beschwerdeführerin 5 der Vorinstanz wie bereits die Beschwerdeführerin 2 eine schwerwiegende Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör vor. Zudem verkenne die Vorinstanz die Notwendigkeit einer Verlängerung der bestehenden Lärmschutzwand sowie zusätzlicher verkehrlich flankierender Massnahmen und sei daher in diesen Punkten zu Unrecht nicht auf ihre Einsprache eingetreten. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin 5 sieht das Ausführungsprojekt ferner keinen ausreichenden Realersatz für die Beeinträchtigung geschützter Lebensräume vor, weshalb entsprechend dem generellen Projekt zusätzlich das Naturschutzgebiet Schachen aufzuwerten sei. Der geplante Standort der SABA Limmat schliesslich sei nicht mit den gesetzlichen Bestimmungen zum Moorschutz zu vereinbaren und widerspreche zudem dem kantonalen Richtplan.

M.

Am 7. März 2012 liessen die politischen Gemeinden Geroldswil und Oetwil an der Limmat (Beschwerdeführerinnen 6) Beschwerde gegen die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 erheben (Verfahren A-1310/2012). Sie beantragen, es sei die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 aufzuheben und im Sinne der materiellen Rechtsbegehren zur ordnungsgemässen Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens sowie zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen, eventualiter sei die angefochtene Plangenehmigung im Sinne der materiellen Rechtsbegehren zu ergänzen. Im Weiteren verlangen die Beschwerdeführerinnen 6, es seien die im Gesamtprojekt Nordumfahrung Zürich zwischen der Grenze der Kantone Aargau und Zürich bei Dietikon und dem Limmattaler Kreuz für die Nationalstrasse N1 vorgesehenen Erhaltungs- und Ergänzungsmassnahmen zum Bestandteil des vorliegenden Ausführungsprojekts zu erklären, eventualiter seien die vorgesehenen Erhaltungs- und Ergänzungsmassnahmen in einem separaten Verfahren ordentlich zu bewilligen. Zudem sei das Ausführungsprojekt dahingehend zu ergänzen, dass im genannten Bereich der Nationalstrasse N1 ein stark lärmindernder Strassenbelag "'Typ ASTRA' (Rauasphalt AC MR 8)" eingebaut und die allgemeine Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h begrenzt werde.

Wie bereits die übrigen Beschwerdeführenden halten auch die Beschwerdeführerinnen 6 der Vorinstanz in formeller Hinsicht eine schwerwiegende Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör vor. Zudem sind sie der Ansicht, dass zwischen dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich bzw. der Erhöhung von deren Kapazität und der Verkehrsbelastung auf der anschliessenden Nationalstrasse N1 offenkundig eine enge Wechselwirkung besteht. Es sei daher sachlich wie auch aus Gründen der materiellen Koordination geboten, die Erhaltungs- und Ergänzungsmassnahmen in das Ausführungsprojekt aufzunehmen. Schliesslich verletze die Vorinstanz das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip und den Massnahmenplan Luftreinhaltung, indem sie auf die angebehrten weitergehenden Massnahmen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen verzichtet habe.

N.

Mit Schreiben vom 7. März 2012 erheben schliesslich D._____ weitere Mitbeteiligte (Beschwerdeführende 7) Beschwerde gegen die Plangenehmigung der Vorinstanz vom 31. Januar 2012 (Verfahren A-1311/2012). Sie beantragen, es sei die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 aufzuheben und im Sinne der materiellen Rechtsbegehren zur ordnungsgemässen Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens sowie zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen, eventualiter sei die angefochtene Plangenehmigung im Sinne der materiellen Rechtsbegehren zu ergänzen. In der Sache beantragen sie, es sei die Nordumfahrung Zürich im Bereich der westlichen Tunnelportale auf einer Länge von rund 270 m zu überdecken, der Halbanschluss Weiningen rund 600 m in Richtung Limmattaler Kreuz zu verschieben und es sei auf die Realisierung des Installations- und Zwischendeponieplatzes im Gebiet Grossächer zu verzichten bzw. dieser aus dem Wohngebiet hinaus in Richtung Limmattaler Kreuz zu verschieben.

Zur Begründung rügen auch die Beschwerdeführenden 7 eine schwerwiegende Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und – hinsichtlich der angebehrten Überdeckung – eine rechtsfehlerhafte Interessenabwägung. Das Festhalten der Vorinstanz am Installations- und Zwischendeponieplatz im Gebiet Grossächer schliesslich widerspreche dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip, könne dieser doch auch ohne Weiteres aus dem Wohngebiet hinaus zum Limmattaler Kreuz hin verschoben werden, wodurch eine Beeinträchtigung der angrenzenden Wohnbauten durch den Baustellenverkehr und lärmige Bauarbeiten stark reduziert bzw. vermieden werden könnte.

O.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 4. April 2012 hat die Instruktrichterin die vorerwähnten, gegen die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 anhängig gemachten Beschwerden vereinigt und unter der Verfahrensnummer A-1251/2012 weitergeführt. Über zwei weitere gegen die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 erhobene Beschwerden wird in separaten Verfahren (A-1231/2012 und A-1239/2012) entschieden.

P.

Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 29. Mai 2012 auf Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung verweist sie im Wesentlichen auf die angefochtene Plangenehmigung bzw. für technische Fragen auf die Vernehmlassung des ASTRA. In Bezug auf die von den Beschwerdeführenden gerügte Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör hält die Vorinstanz dafür, es bestehe im konzentrierten Entscheidverfahren keine Verpflichtung, den Einsprechenden die Stellungnahmen der angehörten Fachbehörden zur Kenntnis zu bringen.

Q.

Das ARE verweist in seiner Vernehmlassung vom 5. Juni 2012 auf die im Plangenehmigungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen sowie das Differenzbereinigungsverfahren.

R.

Das ASTRA beantragt in seiner Vernehmlassung vom 6. Juni 2012, die Beschwerden seien abzuweisen. Eventualiter sei die angefochtene Plangenehmigung lediglich in Bezug auf die materiellen Rechtsbegehren gutzuheissen.

In seiner Begründung führt das ASTRA zunächst aus, im Verwaltungsverfahren seien die Behörden nicht zur Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels verpflichtet. Ebenso wenig sei gesetzlich vorgesehen, die Parteien zum Differenzbereinigungsverfahren bzw. zu deren Ergebnis anzuhören. Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör erscheine daher als nicht gegeben.

Das ASTRA hält weiter fest, eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale sei im Rahmen der Ausarbeitung des Ausführungsprojekts detailliert geprüft und die berührten Interessen seien gegeneinander abgewogen worden. Letztlich sei den Anliegen der Verkehrssicherheit vor dem Hin-

tergrund längerer Verflechtungsstrecken höheres Gewicht beigemessen worden als den landschaftsschützerischen Interessen. Mitentscheidend seien ferner die verhältnismässig hohen Kosten einer 270 m langen Überdeckung gewesen sowie der Umstand, dass die Vorschriften der LSV auch ohne Überdeckung der westlichen Tunnelportale eingehalten werden könnten. Und schliesslich sei nicht davon auszugehen, dass es aufgrund des einsetzenden Lastwagenverkehrs zu vermehrten Aufwachreaktionen komme, so dass kein Anlass bestehe, von den Belastungsgrenzwerten gemäss Anhang 3 der LSV abzuweichen.

Im Übrigen hält das ASTRA an den Standorten für den Installations- und Zwischendeponieplatz im Gebiet Grossächer, das Rauchausslassbauwerk sowie die SABA Limmat fest und verweist auf die durchgeführten Variantenstudien. In Bezug auf den Streckenabschnitt der Nationalstrasse N1 zwischen dem Limmattaler Kreuz und der Grenze der Kantone Aargau und Zürich hält das ASTRA dafür, dieser gelte lärmschutzrechtlich als saniert. Zudem sei aufgrund des geplanten Ausbaus der Nordumfahrung Zürich nicht mit wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen zu rechnen, so dass weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen ohnehin nicht angezeigt seien.

S.

Das BAFU hält mit Vernehmlassung vom 6. Juni 2012 fest, die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 sei konform mit der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes und der UVB vollständig.

Das BAFU äussert sich in seiner Vernehmlassung zu den Belastungsgrenzwerten gemäss Anhang 3 LSV, möglichen lärmbedingten Aufwachreaktionen und zum aktuellen Stand der Lärmwirkungsforschung. Im Ergebnis hält das BAFU fest, dass es zwar Unsicherheiten im Bereich der Lärmwirkungsforschung gebe, zur Zeit aber keine ausreichenden wissenschaftlichen Befunde vorliegen würden, die eine Abänderung der geltenden Belastungsgrenzwerte gemäss Anhang 3 LSV rechtfertigen würden. Der Ausbau der Nordumfahrung Zürich bzw. deren Kapazitätserhöhung bewirke eine Zunahme des Beurteilungspegels in der Grössenordnung von 1 dB(A), so dass die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen sei, es handle sich vorliegend um eine wesentlich geänderte und nicht um eine neue Anlage. Die Seitens der Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 geforderten Überdeckung der westlichen Tunnelportale erachtet das BAFU als nicht verhältnismässig.

Eine Beeinträchtigung des Flachmoors Schachen durch die geplante SABA Limmat bzw. durch belastetes Wasser oder einen Drainierungseffekt hält das BAFU für unwahrscheinlich. Zudem könnten mit dem zu erstellenden Überwachungs- und Interventionskonzept Auswirkungen auf die Moorhydrologie erkannt und Schutzmassnahmen ergriffen werden. Damit sei sichergestellt, dass das Flachmoor Schachen keine Beeinträchtigung erfahre. In Bezug auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin 5 hält das BAFU weiter fest, der Nachweis eines ausreichenden Realersatzes i.S.v. Art. 18 Abs. 1^{ter} des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) sei entgegen der Ansicht des ASTRA noch nicht erbracht, da eine qualitative Massnahmenbilanz fehle. Die Vorinstanz habe mit der angefochtenen Plangenehmigung jedoch verfügt, dass eine solche nachgereicht werden müsse.

T.

Mit Zwischenverfügung 31. Juli 2012 weist die die Instruktionsrichterin das Gesuch des ASTRA um einen teilweisen Entzug der aufschiebenden Wirkung ab.

U.

Zwischen dem 17. und dem 20. August 2012 haben alle Beschwerdeführenden je eine Replik eingereicht und mitgeteilt, an ihren Beschwerden festzuhalten. Die Beschwerdeführenden 2, 3 und 7 legen zudem weitere Urkunden ins Recht und die Beschwerdeführenden 7 beantragen, es sei ein ergänzendes Gutachten der Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) des Kantons Zürich bzw. der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) einzuholen.

V.

Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 21. September 2012 auf eine weitere Stellungnahme und verweist für technische Fragen auf das ASTRA.

Das ASTRA teilt mit Stellungnahme vom 29. Oktober 2012 mit, an seinen Anträgen und seiner Begründung festzuhalten und beantragt darüber hinaus, es sei auf das Einholen eines ergänzenden Gutachtens der NHK bzw. der ENHK zu verzichten. Es reicht dem Bundesverwaltungsgericht zudem weitere Urkunden sowie die Unterlagen zum generellen Projekt ein.

Am 9. November 2012 reicht auch das BAFU eine weitere Stellungnahme ein.

W.

Mit Schreiben vom 10. bzw. 11. Januar 2013 reichen die Beschwerdeführenden 2 sowie 5 bis 7 ihre Schlussbemerkungen ein. Der Beschwerdeführer 4 schliesst sich den Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin 2 an.

Die Beschwerdeführenden 6 und 7 beantragen in ihren Schlussbemerkungen, es sei das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht zwecks Durchführung einer Mediation zu sistieren. Mangels Einverständnis der übrigen Verfahrensbeteiligten weist die Instruktionsrichterin das Begehren der Beschwerdeführenden 6 und 7 mit verfahrensleitender Verfügung vom 30. April 2013 ab.

X.

Auf entsprechende Aufforderung der Instruktionsrichterin hin nimmt das ASTRA mit Schreiben vom 24. Januar 2013 Stellung zu der Absichtserklärung betreffend eine Verlängerung des Gubrist-Westportals, welche die Beschwerdeführerin 2, das ASTRA und die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich am 21. Dezember 2012 unterzeichnet hatten.

Y.

Zwischen dem 11. Februar und dem 20. März 2013 haben die Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie die Beschwerdeführenden 7 von der Gelegenheit Gebrauch gemacht, ergänzende Schlussbemerkungen einzureichen.

Die Beschwerdeführenden 3 erklären mit Schlussbemerkungen vom 20. März 2013, an ihren Rechtsbegehren Ziffn. 8 und 9 nicht weiter festzuhalten. Sie hatten ursprünglich eine Ergänzung des UVB hinsichtlich der Gefährlichkeit von Schadstoffen verlangt, die im Zusammenhang mit dem Betrieb der Rauchausslassöffnung im Ereignisfall freigesetzt werden.

Z.

Mit Schreiben vom 4. April 2013 bringt das ASTRA dem Bundesverwaltungsgericht auf entsprechende Aufforderung hin weitere Unterlagen bei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt. Die Plangenehmigung der Vorinstanz vom 31. Januar 2012 ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG und als Vorinstanz hat ein Departement i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG verfügt. Da zudem kein Ausnahmegrund vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktionell zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

Beschwerdelegitimation

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung besitzt. Verlangt ist somit nebst der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermag (materielle Beschwer; vgl. BGE 137 II 30 E. 2.2.2).

Nicht zulässig ist eine rügebezogene Beurteilung der Beschwerdelegitimation. Ist die besondere Beziehungsnähe gegeben und die Beschwerdebefugnis daher zu bejahen, ist ein Beschwerdeführer mit allen Rügen zum Verfahren zuzulassen, die sich rechtlich oder tatsächlich auf seine Stellung auswirken (Urteil des Bundesgerichts 1C_175/2013 vom 11. September 2013 E. 2, insbes. E. 2.2 mit Hinweisen; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 48 N. 10 f.). Führen wie vorliegend Dritte und nicht der Verfügungsadressat im materiellen Sinn Beschwerde, muss aufgrund der konkreten Umstände die besondere Beziehungsnähe und (damit) das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses zumindest glaubhaft erscheinen (Urteil des Bundesgerichts 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4); die Behauptung allein, von den Folgen einer

(Bau-)Bewilligung betroffen zu sein, genügt nicht zur Begründung der Beschwerdebefugnis.

Als wichtiges Kriterium für die Beurteilung der besonderen Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum umstrittenen Bauvorhaben (Urteil des Bundesgerichts 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4). Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung die Beschwerdebefugnis Dritter, die in einer Distanz bis zu 100 m von einem Bauvorhaben wohnen, regelmässig bejaht (Urteil des Bundesgerichts 1C_346/2011 vom 1. Februar 2012 E. 2.3 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Es handelt sich bei dieser Entfernung jedoch nicht um einen starren, verbindlichen Wert. Vielmehr sind Dritte grundsätzlich immer dann zur Beschwerde berechtigt, wenn sie mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen), welche der Bau oder Betrieb einer geplanten Anlage hervorruft, betroffen sind (BGE 136 II 281 E. 2.3.2 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4; Urteil des Bundesgerichts 1C_203/2012 vom 18. Januar 2013 E. 1.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_198/2012 vom 26. November 2012 E. 1). Nur wenn eine summarische Prüfung ergibt, dass keine Einwirkungen zu befürchten sind, kann sich die Frage stellen, ob auf die Beschwerde überhaupt einzutreten ist. Andernfalls bleibt die Frage nach der Zulässigkeit der behaupteten Einwirkungen Gegenstand der materiellen Prüfung, wobei eine kaum mehr zu begrenzende Öffnung des Beschwerderechts hin zu einer Popularbeschwerde zu vermeiden ist (Urteil des Bundesgerichts 1C_395/2012 vom 23. April 2013 E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1577/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.1 f.). Es ist daher nachfolgend anhand der tatsächlichen Umstände zu beurteilen, ob die Beschwerdeführenden zur Beschwerde berechtigt sind (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3.2; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 1560).

Zieht ein Bauvorhaben Zubringerverkehr oder – im Falle von Infrastrukturvorhaben – (Mehr)Verkehr nach sich, kann die Betroffenheit Dritter auch aus den damit verbundenen Immissionen herrühren. Das Bundesgericht beurteilt die Berechtigung Dritter zur Beschwerdeführung in diesen Fällen anhand von qualitativen (Art des Verkehrsgerausches) und quantitativen Kriterien (Erhöhung des Lärmpegels). So bejahte es die Berechtigung Dritter zur Beschwerdeerhebung beispielsweise in Fällen, in denen der Verkehr um 10 % zunahm oder sich die Verkehrszusammen-

setzung etwa aufgrund der Erhöhung des Lastwagenanteils erheblich veränderte. Eine Beurteilung der Beschwerdebefugnis anhand quantitativer Kriterien fällt jedoch nur dort in Betracht, wo sich zu den Auswirkungen eines Bauvorhabens einigermaßen zuverlässige Angaben machen lassen. Weist eine Prognose eine erhebliche Unschärfe auf, beispielsweise weil ein Bauvorhaben im städtischen Gebiet liegt und eine zuverlässige Beurteilung des dadurch ausgelösten Mehrverkehrs wegen der vielen Zufahrtsmöglichkeiten schwierig ist, kann ein Abstellen auf quantitative Kriterien nicht in Betracht kommen. In diesen Fällen ist die Beschwerdebefugnis anhand einer Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse zu prüfen (Urteil des Bundesgerichts 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4-7 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Die Beschwerdebefugnis i.S.v. Art. 48 Abs. 1 VwVG ist auf Privatpersonen zugeschnitten. Sie kann jedoch auch öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Gemeinden und anderen Verwaltungseinheiten mit Rechtspersönlichkeit zukommen, wenn diese durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind. Desgleichen bejaht die Rechtsprechung eine allgemeine Beschwerdebefugnis von Gemeinden, wenn diese als Träger öffentlicher Aufgaben spezifische, schutzwürdige öffentliche Interessen geltend machen können und von einem (Bau-) Vorhaben in besonderem Mass betroffen sind (BGE 138 II 506 E. 2.1.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; BGE 133 II 400 E. 2.4.2 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_395/2012 vom 23. April 2013 E. 2.3 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-303/2012 vom 11. Juni 2012 E. 3.1.2; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/St. Gallen 2013, N. 370-375, insbes. N. 372 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts). Das blosse allgemeine Interesse an einer korrekten Anwendung des Rechts genügt demgegenüber nicht, um die allgemeine Beschwerdebefugnis im Sinne der vorstehenden Rechtsprechung zu begründen (BGE 135 II 156 E. 3.1 mit Hinweisen).

1.3

1.3.1 Bei den Beschwerdeführenden 1, 3 und 7 handelt es sich um mehrere Stockwerkeigentümergeinschaften sowie um Privatpersonen, die grösstenteils in unmittelbarer Nähe oder in Sichtbeziehung zur Nordumfahrung Zürich sowie zur Tagbaugrube und dem Deponie- und Installationsplatz Grossächer wohnen. Sie sind vom geplanten Ausbau der Nordumfahrung Zürich aufgrund der räumlichen Nähe in besonderem Mass betroffen und, da ihre Einsprachen im Wesentlichen abgewiesen wurden,

formell wie materiell beschwert. Die Beschwerdeführenden 1, 3 und 7 sind daher ohne Weiteres zur Beschwerdeerhebung berechtigt.

Reichen mehrere Beschwerdeführende gemeinsam eine Beschwerde ein, braucht die besondere Nähe zur Streitsache nicht bei allen Beschwerdeführenden gegeben sein (BVGE 2008/18 E. 2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5374/2010 vom 15. August 2012 E. 2.3 mit Hinweisen). Im gleichen Sinn hat bereits die Vorinstanz entschieden und ist auf die Einsprache der Beschwerdeführenden 1 eingetreten, obschon sie das Vorliegen einer besonderen Beziehungsnähe bei mehreren Privatpersonen, die in einer Distanz von rund 1 km zur Nordumfahrung Zürich und den westlichen Tunnelportalen wohnen, als nicht gegeben ansah. Nicht wesentlich ist weiter, dass einer der Beschwerdeführenden 1 sich – soweit ersichtlich – nicht am Verfahren vor der Vorinstanz beteiligt hat und ihm insofern die formelle Beschwer abgeht.

1.3.2 Die Beschwerdeführerin 2 ist durch das vorliegende Ausbauprojekt unstrittig in besonderem Mass betroffen. Die Nordumfahrung Zürich durchquert zwischen dem Gubristtunnel und Limmattaler Kreuz das Gemeindegebiet von Weiningen und der Einschnitt der Nordumfahrung Zürich samt der westlichen Tunnelportale grenzt im Norden, Osten sowie im Süden an Wohngebiete von Weiningen an. Ein grosser Teil der Einwohner von Weiningen wird zudem durch die Immissionen im Zusammenhang mit dem Bau der 3. Tunnelröhre betroffen sein, die von den bestehenden Tunnelportalen her bis kurz vor die Chalofenstrasse im Tagbau erstellt wird. Insofern ist die Berechtigung der Beschwerdeführerin 2 zur Beschwerdeerhebung ohne Weiteres zu bejahen.

1.3.3 Der Beschwerdeführer 4, bestehend aus fünf Gemeinden, betreibt im Gebiet (...) auf dem Gebiet der Gemeinde Weiningen ein (...). Das Seniorenzentrum liegt am Siedlungsrand, rund 300 m von der Nordumfahrung Zürich und rund 180 m vom geplanten Halbanschluss Weiningen entfernt. Aufgrund der räumlichen Nähe und der Sichtbeziehung zu Nationalstrasse und Halbanschluss ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer 4 durch den geplanten Ausbau der Nordumfahrung stärker als Jedermann betroffen ist. Er hat sich zudem am Einspracheverfahren vor der Vorinstanz beteiligt und ist daher zur Beschwerdeerhebung berechtigt.

1.3.4 Die Stadt Dietikon, die Beschwerdeführerin 5, liegt im Bereich der Nationalstrasse N1 zwischen dem Limmattaler Kreuz und der Grenze der

Kantone Aargau und Zürich. Die Nationalstrasse N1 überquert im Nordosten des Stadtgebiets die Limmat und verläuft anschliessend entlang der Siedlungsgrenze der Stadt Dietikon bis zum Autobahnanschluss Dietikon. Die Beschwerdeführerin 5 begehrt mit ihrer Beschwerde insbesondere Massnahmen zum Schutz bzw. Erhalt des Naherholungsgebiets entlang der Limmat an, welches die Nationalstrasse N1 durchschneidet.

Die Vorinstanz hat die Einsprache der Beschwerdeführerin 5 – jedenfalls im Ergebnis (vgl. hierzu nachfolgend E. 1.7.5) – abgewiesen. Zudem liegt nahe, dass der Naherholungsraum entlang der Limmat auch von einem Grossteil der Bevölkerung der Stadt Dietikon genutzt wird und diese insofern von den Immissionen der Nationalstrasse N1 betroffen ist. Zwar bildet die Nationalstrasse N1, wie die Vorinstanz unter Verweis auf das ASTRA grundsätzlich zutreffend festhält, nicht unmittelbar Gegenstand des vorliegenden Ausführungsprojekts. Der Ausbau der Nordumfahrung Zürich führt jedoch gemäss UVB auf der Nordumfahrung Zürich zu einer erheblichen projektbedingten Zunahme des Verkehrs. Zudem fällt nach einer summarischen Prüfung der vom ASTRA mit Schreiben vom 4. April 2013 beigebrachten Zahlen zum Verkehrsaufkommen für das Jahr 2011 auf, dass der Verkehr in den letzten Jahren deutlich stärker zugenommen hat als noch im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung prognostiziert (vgl. zu den Verkehrsprognosen auch nachfolgend E. 22). Es kann somit nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass der Ausbau der Nordumfahrung Zürich auch auf dem anschliessenden Abschnitt der Nationalstrasse N1 zu einer wahrnehmbaren Verkehrszunahme führt. Die Beschwerdeführerin 5 ist daher als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen.

1.3.5 Bei den Beschwerdeführerinnen 6 handelt es sich um die beiden Gemeinden Geroldswil und Oetwil an der Limmat, die wie bereits die Beschwerdeführerin 5 im Bereich der Nationalstrasse N1 zwischen dem Limmattaler Kreuz und der Grenze der Kantone Aargau und Zürich bei Dietikon liegen. Die Nationalstrasse N1 quert das Gemeindegebiet von Geroldswil entlang der südlichen Siedlungsgrenze und verläuft anschliessend weiter in Richtung Westen über das Stadtgebiet von Dietikon, ohne über das Gemeindegebiet von Oetwil an der Limmat zu führen.

Aufgrund der räumlichen Nähe und der Hanglage der Wohngebiete ist jedenfalls ein Grossteil der Bevölkerung von Geroldswil von den Emissionen der Nationalstrasse N1 in besonderem Mass betroffen. Da zudem aufgrund einer summarischen Prüfung nicht ausgeschlossen werden

kann, dass der Ausbau der Nordumfahrung Zürich auf der unmittelbar daran anschliessenden Nationalstrasse N1 zu einer wahrnehmbaren Verkehrszunahmen führt (vgl. vorstehend E. 1.3.4), ist die erforderliche Beziehungsnähe in ausreichendem Masse glaubhaft gemacht und die Gemeinde Geroldswil daher zur Beschwerde berechtigt. Ob dies vorliegend auch für die Gemeinde Oetwil an der Limmat gilt und dies insofern zur selbständigen Beschwerdeführung berechtigt wäre, kann offen bleiben (vgl. vorstehend E. 1.3.1). Die Beschwerdeführerinnen 6 haben sich ferner am Verfahren vor der Vorinstanz beteiligt und sind, da sie mit ihren Begehren nach weitergehenden Massnahmen zum Schutz vor Immissionen im Wesentlichen unterlegen sind, zur Beschwerde berechtigt. Soweit das ASTRA demgegenüber mit Vernehmlassung vom 6. Juni 2012 sinngemäss geltend macht, es fehle den Beschwerdeführerinnen 6 zumindest teilweise an einer materiellen Beschwer, ist es nicht zu hören. Zwar hat das ASTRA im Einspracheverfahren zugesichert, auf den Fahrspuren in Richtung Bern den von den Beschwerdeführerinnen 6 verlangten lärm-mindernden Strassenbelag einzubauen. Diese hatten indes weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Immissionen und deren Aufnahme in das vorliegende Ausführungsprojekt verlangt. Diesbezüglich hat die Vorinstanz die Einsprache abgewiesen, so dass die Beschwerdeführerinnen ohne Weiteres als materiell beschwert anzusehen sind (vgl. auch Art. 57 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 814.01]).

1.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführenden 1 bis 7 über eine besondere Nähe zur Streitsache verfügen und durch die angefochtene Verfügung zudem formell wie materiell beschwert sind. Sie sind daher zur Beschwerdeerhebung berechtigt.

Streitgegenstand

1.5 Im Weiteren ist der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu bestimmen.

1.6 Die Bestimmung des Streitgegenstandes obliegt grundsätzlich den Parteien (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, S. 227 Rz. 3.198). Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist entsprechend das in der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit es im Streit liegt (BGE 133 II 35 E. 2; JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Basel 2013, S. 108 N. 182). Das Rechtsverhältnis ergibt sich aus dem Dispositiv der ange-

fochtenen Verfügung. Bestehen Zweifel über die genaue Tragweite der im Dispositiv geregelten Rechte und Pflichten, ist auf die Begründung der Verfügung zurückzugreifen (vgl. BGE 131 III 70 E. 3.4). Gleiches gilt in Bezug auf die Parteibegehren. Wird eine Änderung der angefochtenen Verfügung verlangt, muss klar kundgetan sein, in welchem Sinne der Beschwerdeführer die Verfügung abgeändert haben will. Lässt hingegen das Rechtsbegehren nicht deutlich erkennen, wie die beantragte Verfügung lauten soll, ist auf die Beschwerdebegründung zurückzugreifen, um zu ermitteln, was Streitgegenstand ist. Dabei ergibt sich der Streitgegenstand stets aus der beantragten Rechtsfolge (Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2007 vom 22. Januar 2008 E. 2.2; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 1610).

Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann schliesslich nur sein, was bereits Gegenstand des Verfahrens vor der Vorinstanz war. Streitfragen, über welche die Vorinstanz nicht verfügt hat, darf die Beschwerdeinstanz nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionale Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde. Auf entsprechende Parteibegehren könnte nicht eingetreten werden (BGE 133 II 30 E. 2.4; BVGE 2009/37 E. 1.3.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2144/2011 vom 30. Juli 2012 E. 3.2 mit Hinweisen). Liegt ein Nichteintretensentscheid vor, können im Beschwerdeverfahren also keine Begehren in der Sache selbst gestellt werden. Lediglich die formelle Prüfung der Vorinstanz kann in diesen Fällen Gegenstand der materiellen Beurteilung durch die Beschwerdeinstanz sein (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3505/2011 vom 26. März 2012 E. 1.4).

Liegt eine Verfügung im Streit, die wie vorliegend in einem Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht ergangen ist, müssen sämtliche Einwände gegen ein Vorhaben bereits im Einspracheverfahren vorgebracht werden. So ist gewährleistet, dass im Interesse der Konzentration der Entscheidungsverfahren alle Einwände gesamthaft geprüft werden und in den Plangenehmigungsentscheid einfließen können. Dies hat zur Folge, dass der Streitgegenstand im nachfolgenden Beschwerdeverfahren zwar verengt, nicht aber ausgeweitet werden kann (Urteil des Bundesgerichts 1C_137/2009 vom 7. September 2009 E. 1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-623/2010 vom 14. September 2010 E. 1.2.2 mit Hinweisen). Es genügt jedoch, wenn ein Vorbringen zumindest dem Sinn nach bereits Gegenstand der Einsprache war (vgl. BGE 133 II 30 E. 2.4 mit Hinweisen).

1.7

1.7.1 Die Beschwerdeführenden 1 rügen – wie auch alle übrigen Beschwerdeführenden – in verschiedener Hinsicht eine schwerwiegende Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Sie begehren bereits aus diesem Grund und zur Hauptsache die Aufhebung der angefochtenen Plangenehmigung und die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur ordnungsgemässen Durchführung des Plangenehmigungsverfahrens an. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist daher zunächst die Frage, ob die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt hat und die angefochtene Verfügung bereits aus diesem Grund aufzuheben ist.

Mit Eventualbegehren verlangen die Beschwerdeführenden 1 sodann die Ergänzung des Ausführungsprojekts mit einer 270 m langen Überdeckung der westlichen Tunnelportale gemäss dem Projekt "Chance Gubrist". Hierzu ist festzuhalten, dass zum Zeitpunkt der Einspracheerhebung erst die Machbarkeitsstudie vom 14. März 2008 betreffend den Halbanschluss und die Überdeckung Weiningen vorlag. Diese wurde in der Folge zur Vorstudie "Autobahn A1 – Nordumfahrung Zürich, Portalüberdeckung Gubristtunnel Weiningen" vom 24. Juli 2009 (nachfolgend Vorstudie Chance Gubrist) weiterentwickelt und alsdann vom Kanton Zürich in das vorinstanzliche Plangenehmigungsverfahren eingebracht. Insofern war die Vorstudie Chance Gubrist bereits Gegenstand des Verfahrens vor der Vorinstanz, womit sich das Eventualbegehren der Beschwerdeführenden 1 als zulässig erweist. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist mithin – soweit die angefochtene Verfügung nicht bereits aus formellen Gründen aufzuheben ist – die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausging, eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale sei weder möglich noch gefordert.

1.7.2 Die Beschwerdeführerin 2 verlangt – wie bereits in der Einsprache – nebst einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale (hierzu vorstehend E. 1.7.1) eine Verkabelung der bestehenden Freileitung der Axpo AG, eine Verlegung des im Gebiet Grossächer vorgesehenen Installations- und Zwischendeponieplatzes sowie weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärmimmissionen während der Bauphase. Ferner beehrte sie zusätzliche verkehrlich flankierende Massnahmen zur Vermeidung von Schleichverkehr durch Wohngebiete und zur Verkehrsentlastung des Siedlungsgebiets an. Die Vorinstanz hat die Einsprache der Beschwerdeführerin 2 vollumfänglich abgewiesen, weshalb diese den Ver-

zicht auf die geforderten Massnahmen bzw. Projektänderungen zu Recht zum Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens macht.

1.7.3 Die Beschwerdeführenden 3 verlangen vorab (ergänzende) Feststellungen zum rechtserheblichen Sachverhalt (Rechtsbegehren Ziffn. 1, 3, 5, 17, 18, 19, 22 und 24) und machen im Weiteren den Verzicht auf die angebehrte Überdeckung der westlichen Tunnelportale zum Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (Rechtsbegehren Ziff. 4; vgl. hierzu vorstehend E. 1.7.1). Für den Fall einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale verlangen sie, dass auf eine Höherlegung der Zürcherstrasse verzichtet (Rechtsbegehren Ziff. 15) oder eventualiter die Zürcherstrasse in Richtung Westen verlegt wird (Rechtsbegehren Ziff. 16). Sollten die westlichen Tunnelportale entgegen ihrem Begehren in der Hauptsache nicht überdeckt werden, verlangen die Beschwerdeführenden 3 eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit (Rechtsbegehren Ziff. 5) und den Einbau eines stärker lärmindernden Strassenbelages auf dem Abschnitt zwischen dem Halbanschluss Weiningen und den westlichen Tunnelportalen (Rechtsbegehren Ziff. 6) sowie Schallschutzmassnahmen zur Vermeidung von Schlafstörungen (Rechtsbegehren Ziff. 7) an. Ferner sei das Rauchausslassbauwerk aus den Wohngebieten von Weiningen und Unterengstringen zu verschieben (Rechtsbegehren Ziff. 10); eventualiter, bei Abweisung von Rechtsbegehren Ziff. 10, sei das Rauchausslassbauwerk so auszugestalten, dass eine Gefährdung von Menschen ausgeschlossen werden könne und es sei auf die Option einer Immissionsschutzlüftung zu verzichten (Rechtsbegehren Ziffn. 11 und 12). Zudem begehren die Beschwerdeführenden 3 eine Verkabelung der Freileitung der Axpo AG (Rechtsbegehren Ziff. 13) und zusätzliche Lärmschutzmassnahmen entlang der Zürcherstrasse an (Rechtsbegehren Ziff. 14). Diese Rechtsbegehren, welche die Beschwerdeführenden 3 bereits in ihren Einsprachen erhoben hatten, erweisen sich ohne Weiteres als zulässig. Zwar beantragt das ASTRA, es sei auf die Beschwerde hinsichtlich der Rechtsbegehren Ziffn. 5 bis 7 nicht einzutreten, da weder die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit noch der Einbau eines stärker lärmindernden Strassenbelages oder der Einbau von Schallschutzfenstern Gegenstand der Einsprachen der Beschwerdeführenden 3 gewesen seien. Mit der Vorinstanz ist jedoch davon auszugehen, dass die Rechtsbegehren sinngemäss von Antrag Ziff. 2 der Einsprache des Beschwerdeführenden F. _____ vom 29. April 2009 erfasst sind. In der Sache stimmen die Rechtsbegehren somit überein, so dass eine unzulässige Ausweitung des Streitgegenstandes nicht auszumachen ist. Die Beschwerdeführenden 3 machen daher den Verzicht auf die erwähnten und von ihnen

verlangten Massnahmen zu Recht zum Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

Die Vorinstanz hat sodann mehrere Rechtsbegehren, mit welchen weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Immissionen (Lärm, Erschütterungen) während der Bauphase verlangt worden waren, abgewiesen oder als gegenstandslos abgeschrieben. Hinsichtlich der als gegenstandslos abgeschriebenen Rechtsbegehren fragt sich, ob ein Prozessentscheid vorliegt oder die Vorinstanz materiell über die betreffenden Begehren entschieden hat. Aus den Erwägungen der Vorinstanz ergibt sich, dass diese keine Notwendigkeit für weitergehende Emissionsbegrenzungen sah. Im Ergebnis hat die Vorinstanz die Einsprachen der Beschwerdeführenden 3 also abgewiesen, so dass vom Vorliegen eines Sachurteils auszugehen ist. Streitgegenstand ist somit auch die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Immissionen während der Bauphase verzichtet hat (Rechtsbegehren Ziffn. 18, 20, 23 und 24).

Schliesslich verlangen die Beschwerdeführenden 3 das Erstellen eines Rissprotokolls und eine Zustandsaufnahme der Fassaden vor Baubeginn (Rechtsbegehren Ziff. 21). Einen entsprechenden Antrag hatte ein Grossteil der Beschwerdeführenden 3 bereits mit Einsprache vom 29. April 2009 gestellt. Die Vorinstanz hat hierzu unter Verweis auf die Stellungnahme des ASTRA erwogen, das Ausführungsprojekt sehe die angebehrte Zustandsaufnahme vor und schrieb in der Folge die Einsprache in diesem Punkt als gegenstandslos ab (Erwägung 12.29 der Plan genehmigung vom 31. Januar 2012). Entgegen der Erwägung der Vorinstanz hielt das ASTRA in seiner Stellungnahme vom 5. November 2009 zur Einsprache 0030 jedoch fest, dass dem Begehren nach einer Zustandsaufnahme der Grundstücke und Immobilien (Aufnahme von Rissprotokollen, Erstellen von Fotodokumentationen etc.) vor Baubeginn entsprechen werden könne. Das ASTRA plane eine umfassende Beweissicherung und eine Bauüberwachung, wobei der Perimeter der zu untersuchenden Gebäude und Flächen im Detailprojekt festgelegt werde.

Angesichts der Ausführungen des ASTRA ist nicht von einem Prozess-, sondern – sinngemäss – vom Vorliegen eines Sachentscheids auszugehen, nach welchem die Vorinstanz die Einsprache der Beschwerdeführenden 3 teilweise gutgeheissen und das ASTRA verpflichtet hat, den Perimeter der zu untersuchenden Gebäude im Rahmen der Detailprojektierung festzulegen. Im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht hält das ASTRA nun jedoch fest, für vorsorgliche Beweiserhebungen wie das An-

fertigen von Rissprotokollen sei nicht die Vorinstanz, sondern der Präsident der Eidgenössischen Schätzungskommission (ESchK) zuständig. Es besteht somit Klärungsbedarf hinsichtlich der Frage, wer zum Entscheid über die angebehrten Beweismassnahmen zuständig ist. Darauf ist im Rahmen der materiellen Beurteilung einzugehen (vgl. nachfolgend E. 39).

1.7.4 Der Beschwerdeführer 4 macht gleich den Beschwerdeführenden 1 bis 3 den Verzicht auf eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale zum Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Im Weiteren begehrt er – wie bereits in der Einsprache – unter Beachtung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips sowie der Planungswerte weitere bauliche und betriebliche Massnahmen zur Begrenzung von Immissionen während der Bau- und Betriebsphase an, ohne jedoch – abgesehen von der geforderten Überdeckung – konkrete Massnahmen zu fordern, so dass sich fragt, was nebst dem Verzicht auf die geforderte Überdeckung der Streitgegenstand ist. In seiner Beschwerdebegründung beschränkt sich der Beschwerdeführer 4 darauf, auszuführen, weshalb vorliegend in lärmrechtlicher Hinsicht von einer neuen und nicht lediglich von einer wesentlich geänderten Anlage auszugehen sei und entsprechend die Planungswerte eingehalten werden müssten. Die Forderung nach weitergehenden Emissionsbegrenzungen während der Bauphase wird nicht weiter begründet.

Der Streitgegenstand ist demnach unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung auf die Frage der Überdeckung der westlichen Tunnelportale zu beschränken. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob die Nordumfahrung als Folge des vorliegenden Ausführungsprojekts als neue Anlage zu qualifizieren gewesen wäre und gegebenenfalls sowie unter Berücksichtigung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips weitergehende Emissionsbegrenzungen hätten verfügt werden müssen. Zwar hat die Vorinstanz den Antrag des Beschwerdeführers 4 auf weitergehende Emissionsbegrenzungen mit der angefochtenen Plangenehmigung als gegenstandslos beschrieben. Den Erwägungen zur Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 lässt sich jedoch entnehmen, dass sie keine Notwendigkeit für weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Immissionen sah, weshalb im Ergebnis ein Sachurteil vorliegt (vgl. Erwägung 12.68 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012).

1.7.5 Die Beschwerdeführerin 5 beantragt in ihrer Beschwerde, es sei die angefochtenen Plangenehmigung aufzuheben, soweit ihre Einsprache vom 27. April 2009 abgewiesen worden ist. In ihrer Einsprache hatte sie

die Verlängerung einer bestehenden Lärmschutzwand zum Schutz des Naherholungsgebiets entlang der Limmat (Antrag Ziff. 1), die Aufwertung des Naturschutzgebiets Schachen als zusätzliche Ausgleichsmassnahme für den Ausbau der Nordumfahrung Zürich (Antrag Ziff. 2), die Verschiebung der geplanten SABA Limmat zum Autobahnanschluss Dietikon (Antrag Ziff. 3) sowie verkehrlich flankierende Massnahmen im Bereich des Autobahnanschlusses Dietikon (Antrag Ziff. 4) verlangt. Die Vorinstanz hat die Anträge Ziffn. 2 und 3 betreffend die Aufwertung des Naturschutzgebiets Schachen und die Verschiebung der SABA Limmat abgewiesen und macht die Beschwerdeführerin 5 den Verzicht auf diese beiden Massnahmen bzw. Projektänderungen zu Recht zum Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Auf die Anträge Ziffn. 1 und 4 betreffend die Verlängerung einer bestehenden Lärmschutzwand zum Schutz des Naherholungsgebiets entlang der Limmat und verkehrlich flankierende Massnahmen im Bereich des Autobahnanschlusses Dietikon hingegen ist die Vorinstanz nicht eingetreten. Aus den Erwägungen ergibt sich jedoch, dass die Vorinstanz die Einsprache auch in diesen beiden Punkten abgewiesen hat und insofern ein Sachentscheid vorliegt; nach Ansicht der Vorinstanz hat das ASTRA den Projektperimeter richtig abgegrenzt und bestand daher kein Anlass, das Ausführungsprojekt wie von der Beschwerdeführerin 5 verlangt zu ergänzen. Somit ist Streitgegenstand auch die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht darauf verzichtet hat, das Ausführungsprojekt um die geforderte Lärmschutzwand und die verkehrlich flankierenden Massnahmen zu ergänzen.

1.7.6 Die Beschwerdeführerinnen 6 verlangen – wie bereits in ihrer Einsprache – die Aufnahme der im Gesamtprojekt für die Nationalstrasse N1 zwischen der Grenze der Kantone Aargau und Zürich bei Dietikon und dem Limmattaler Kreuz vorgesehenen Erhaltungs- und Ergänzungsmassnahmen in das vorliegende Ausführungsprojekt (Antrag Ziff. 2). Zudem beantragen sie weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen. Konkret verlangen sie, es sei nicht nur – wie im Gesamtprojekt vorgesehen – auf den Fahrspuren in Richtung Bern, sondern auf dem gesamten Abschnitt der Nationalstrasse N1 ein stark lärmindernder Strassenbelag "Typ ASTRA' (Rauasphalt AC MR 8)" einzubauen (Antrag Ziff. 2.1). Zudem sei die allgemeine Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h herabzusetzen (Antrag Ziff. 2.2). Eventualiter seien die vorgesehenen Ergänzungs- und Ergänzungsmassnahmen in einem separaten Plangenehmigungsverfahren ordnungsgemäss und unter Berücksichtigung der angebehrten weitergehenden Massnahmen zum Schutz vor Immissionen zu bewilligen. Schliesslich verlangen die Beschwerde-

führerinnen 6, es sei ihnen für das vorinstanzliche Plangenehmigungsverfahren anstatt einer reduzierten eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (Antrag Ziff. 3).

Die Vorinstanz hat es abgelehnt, das Ausführungsprojekt um die im Gesamtprojekt vorgesehenen Erhaltungs- und Ergänzungsmassnahmen zu ergänzen. Gleiches gilt – zumindest sinngemäss – für die anbegehrten weitergehenden Massnahmen zum Schutz vor Immissionen. Streitgegenstand ist somit zunächst die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht darauf verzichtete, das Ausführungsprojekt entsprechend den Begehren der Beschwerdeführerinnen 6 zu ergänzen.

Hinsichtlich des Eventualbegehrens, es seien die vorgesehenen und weitergehenden Massnahmen in einem separaten ordentlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen, fragt sich, ob überhaupt ein Entscheid (in der Sache) vorliegt. Die Vorinstanz hat das Begehren zwar abgewiesen mit der Begründung, für die im Gesamtprojekt vorgesehenen Massnahmen sei gleich den verlangten weitergehenden Massnahmen allein das ASTRA zuständig und daher keine Plangenehmigung notwendig. Vorinstanz und ASTRA verkennen jedoch den Hintergrund des Eventualantrages der Beschwerdeführerinnen 6. Aus der Einsprache der Beschwerdeführerinnen 6 vom 24. April 2009 ergibt sich, dass diese letztlich eine neuerliche Lärmsanierung des betreffenden Abschnitts der Nationalstrasse N1 verlangen. So hielten die Beschwerdeführerinnen 6 in ihrer Einsprache dafür, es habe zwar bereits eine erste Lärmsanierung stattgefunden, die getroffenen Massnahmen seien als Folge des Verkehrswachstums jedoch überkompensiert worden. Zudem führe der Ausbau der Nordumfahrung Zürich zu einem zusätzlichen Verkehrsaufkommen und würde die Immissionssituation hierdurch weiter verschärfen.

Darüber, ob der betreffende Abschnitt der Nationalstrasse N1 lärmrechtlich (erneut) saniert werden muss und welche Massnahmen hierbei zu treffen sind, hat die Vorinstanz bisher nicht verfügt. Die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 6 ist daher im Eventualbegehren als Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde entgegenzunehmen. Weil nach Art. 46a VwVG gegen das unrechtmässige Verweigern bzw. Verzögern einer Verfügung Beschwerde geführt werden kann, die Beschwerdeführerinnen 6 wie vorstehend ausgeführt ein schutzwürdiges Interesse an Emissionsbegrenzungen haben und die Vorinstanz wie auch das ASTRA im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht sinngemäss zum Ausdruck bringen, zumindest vorerst nicht über eine neuerliche Lärmsa-

nierung im betreffenden Bereich der Nationalstrasse N1 zu verfügen bzw. kein entsprechendes Sanierungsprojekt zu erarbeiten, ist vorliegend weiter zu prüfen, ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, ein separates Verfahren einzuleiten und eine Verfügung zu erlassen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_165/2009 vom 3. November 2009 E. 2.2; BVGE 2008/15 E. 3.1 f.; FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 46a N. 6). Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht lediglich festzustellen, ob das Begehren zu Unrecht gar nicht oder verzögert behandelt wurde und weist die Behörde gegebenenfalls an, umgehend zu verfügen. In der Sache selbst darf das Bundesverwaltungsgericht nicht entscheiden, da ansonsten der Instanzenzug verkürzt würde (BVGE 2009/1 E. 4.2; MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 3 zu Art. 46a).

1.7.7 Die Beschwerdeführenden 7 verlangen – wie bereits in der Einsprache – eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale (Antrag Ziff. 2), eine Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen um rund 600 m zum Limmattaler Kreuz (Antrag Ziff. 3) und den Verzicht auf die Realisierung des Installations- und Zwischendeponieplatzes im Gebiet Grossächer (Antrag Ziff. 4). Zudem sei ihnen für das vorinstanzliche Plangenehmigungsverfahren anstatt einer reduzierten eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (Antrag Ziff. 5). Die Vorinstanz hat die Begehren der Beschwerdeführenden 7 abgewiesen und machen diese daher die verlangten Massnahmen bzw. Projektänderungen zu Recht zum Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Dies gilt auch in Bezug auf die unabhängig von einer Überdeckung angebehrte Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen. Die Vorinstanz erwog sinngemäss, dass eine Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen ohne gleichzeitige Überdeckung der westlichen Tunnelportale gegenüber dem Ausführungsprojekt keine Vorteile bringe und daher für eine entsprechende Projektänderung kein Anlass bestehe. Auch in diesem Punkt ist daher von einem Sachurteil auszugehen.

1.8

1.8.1 Die Beschwerdeführenden begehren nach dem Gesagten in verschiedener Hinsicht eine Änderung des Ausführungsprojekts an. Insbesondere verlangen sie eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale und als dessen Folge eine Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen. Das ASTRA hielt diesbezüglich bereits im Verfahren vor der Vorinstanz dafür, eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale und eine

Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen liessen sich nicht im Rahmen einer Überarbeitung des vorliegenden Ausführungsprojekts realisieren. Das mit Bundesratsbeschluss vom 12. September 2007 genehmigte generelle Projekt für den Ausbau der Nordumfahrung Zürich sehe keine Überdeckung der westlichen Tunnelportale vor, so dass im Falle einer Überdeckung und einer Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen ein neues generelles Projekt ausgearbeitet werden müsste. Soweit das ASTRA mit seinen Vorbringen die Zulässigkeit der Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden in Zweifel zu ziehen sucht, kann ihm, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, nicht gefolgt werden.

1.8.2 Die grundlegenden Entscheide über die allgemeine Linienführung und Klassierung der einzelnen Nationalstrassen werden von der Bundesversammlung getroffen (Art. 11 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen [NSG, SR 725.11]). Nach diesen Festlegungen sind die Nationalstrassen in generellen Projekten darzustellen, aus denen insbesondere die ober- und unterirdische Linienführung der Strassen, die Anschlussstellen, die Kreuzungsbauwerke und die Anzahl Fahrspuren ersichtlich sein müssen (Art. 12 NSG; Art. 10 Abs. 1 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV, SR 725.111]). Generelle Projekte sind den interessierten Kantonen zu unterbreiten und werden sodann vom Bundesrat genehmigt (Art. 19 und Art. 20 NSG). Sie bilden in der Folge die Grundlage für die Ausarbeitung der Ausführungsprojekte, die Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werks samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien zu geben haben (Art. 21 Abs. 1 NSG). Die Ausführungsprojekte schliesslich sind im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens öffentlich aufzulegen und können demnach Gegenstand von Einsprachen sein (Art. 27b und Art. 27d NSG). Der Gesetzgeber sieht somit im Rahmen des mehrstufigen Bewilligungsverfahrens für den Bau und den Ausbau von Nationalstrassen eine gewisse Bindungswirkung der vorangegangenen für die nachfolgenden Entscheide vor (Urteil des Bundesgerichts 1E.5/2005 vom 9. August 2005 E. 3; eingehend BGE 118 Ib 206 E. 8 mit Hinweisen).

Das für die Ausführungsprojektierung zuständige ASTRA ist nach dem Gesagten grundsätzlich an das generelle Projekt gebunden. Dessen Festlegungen dürfen im Ausführungsprojekt nicht wesentlich geändert werden, kleinere Abweichungen hingegen sind nicht ausgeschlossen (vgl. Art. 10 Abs. 2 NSV; Urteil des Bundesgerichts 1E.5/2000 vom 25. April 2001 E. 6a; grundlegend BGE 118 Ib 206 E. 8b). Das generelle Projekt

entzieht sich auch der (unmittelbaren) Überprüfung im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens: Ein genehmigtes generelles Projekt kann nur beanstandet werden, soweit sich die geltend gemachten Mängel im Ausführungsprojekt niedergeschlagen haben (Urteil des Bundesgerichts 1C_544/2008 vom 27. August 2009 E. 6.2). Würde ein solcher Mangel festgestellt, wäre es Sache des Bundesrates, die erforderlichen Konsequenzen hinsichtlich des Widerrufs oder der Abänderung des Genehmigungsbeschlusses betreffend das generelle Projekt zu ziehen. Allerdings müsste sich bei der Beurteilung des Ausführungsprojekts zeigen, dass die der Genehmigung des generellen Projekts zu Grunde liegende Prüfung mangelhaft gewesen ist und sich ein mit dem anwendbaren Bundesrecht vereinbares Projekt kaum erstellen lässt (BGE 118 Ib 206 E. 8d; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 1.4.2 und 3.4.4; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 2 mit Hinweisen).

1.8.3 Selbst wenn vorliegend – wie das ASTRA vorbringt – eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale und eine Verschiebung des Halban schlusses nicht im Rahmen des genehmigten generellen Projekts realisiert werden könnte, würde dies nichts an der Zulässigkeit der entsprechenden Rechtsbegehren ändern. Vielmehr wäre die Plangenehmigung aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, sollte die nachfolgende materielle Prüfung ergeben, dass die verlangte Überdeckung rechtlich geboten ist, gleichzeitig aber im Widerspruch zum generellen Projekt steht. Es wäre dann Sache der Planungsbehörden, wohl unter Abänderung des generellen Projekts, ein rechtskonformes Ausführungsprojekt zu erarbeiten.

1.9 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobenen Beschwerden (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach im Rahmen der zulässigen Rechtsbegehren gemäss vorstehend E. 1.7 einzutreten.

Rechtliches Gehör

2.

2.1 Die Beschwerdeführenden halten der Vorinstanz vor, in verschiedener Hinsicht ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt zu haben.

2.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist als selbständiges Grundrecht in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankert und wird für das

Verwaltungsverfahren in den Art. 29 ff. VwVG konkretisiert. Er umfasst im Wesentlichen das Recht einer Partei auf Teilnahme am Verfahren und auf Einflussnahme auf den Prozess der Entscheidungsfindung. In diesem Sinne dient das rechtliche Gehör einerseits und in Ergänzung des Untersuchungsgrundsatzes der Sachaufklärung, stellt andererseits aber auch ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass von Verfügungen dar, die in die Rechtstellung des Einzelnen eingreifen. Zu den Mitwirkungsrechten gehört insbesondere das Recht einer Partei, sich vor Erlass einer Verfügung zur Sache zu äussern, Einsicht in die Akten zu nehmen und mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht mithin alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie ihren Standpunkt in einem Verfahren wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 135 II 286 E. 5.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_77/2013 vom 19. Juli 2013 E. 3.2). Welche Tragweite dem Anspruch auf rechtliches Gehör zukommt, ist nach der Situation und anhand der berührten Interessen im Einzelfall zu bestimmen (BGE 123 I 63 E. 2d; BGE 121 II 29 E. 2b/aa; Urteil des Bundesgerichts 2C_111/2007 vom 8. Juni 2007 E. 2.2.1; BERNHARD WALDMANN/JÜRIG BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 30 N. 28).

Seitens der Behörden folgt aus dem Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör die Pflicht zur (vorgängigen) Orientierung über die entscheidungsrelevanten tatsächlichen Grundlagen (BGE 132 V 387 E. 3.1; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 860-862). Zudem muss die Behörde die Vorbringen der Parteien tatsächlich prüfen und in der Entscheidungsfindung berücksichtigen. Aus dieser Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht fliesst nach der Rechtsprechung sodann die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (BGE 136 I 229 E. 5.2 mit Hinweisen).

2.3 Die Beschwerdeführenden rügen zunächst, die Vorinstanz habe nicht gebührend über den Verfahrensgang orientiert. Sie habe es insbesondere versäumt, den Eingang der Stellungnahmen verschiedener Fachbehörden des Bundes anzuzeigen, welche diese im Rahmen des durchgeführten Bereinigungsverfahrens abgegeben hätten. Überdies sei ihnen keine Möglichkeit eröffnet worden, sich hierzu zu äussern. In ihrer Begründung habe sich die Vorinstanz sodann im Wesentlichen darauf beschränkt, die Ausführungen des ASTRA wiederzugeben und für nachvollziehbar zu erklären. Eine eigene umfassende Würdigung des rechtserheblichen Sach-

verhalts durch die Vorinstanz sei unterblieben, obschon diese oberste Planungsbehörde des Bundes für den Bau und den Ausbau von Nationalstrassen sei. Damit negiere die Vorinstanz implizit die funktionale Zuständigkeitsordnung.

Die Vorinstanz hält demgegenüber dafür, das nationalstrassenrechtliche Plangenehmigungsverfahren sei als konzentriertes Entscheidungsverfahren ausgestaltet, das eine Anhörung der berührten Fachbehörden und – bei verbleibenden Differenzen – ein förmliches Bereinigungsverfahren vorsehe. Dabei handle es sich jedoch um ein behördeninternes Verfahren, in welches Dritte nicht einbezogen werden müssten.

2.4 Zum Verständnis und zur Prüfung der gerügten Gehörsverletzungen ist es erforderlich, vorweg die Zuständigkeits- und Verfahrensordnung darzustellen, welche das NSG für die Erarbeitung und Genehmigung eines Ausführungsprojekts vorsieht (nachfolgend E. 3). Vor diesem Hintergrund sind alsdann die seitens der Beschwerdeführenden gerügten Gehörsverletzungen zu prüfen (nachfolgend E. 4-9).

3.

3.1 Bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA, AS 2007 5779) am 1. Januar 2008 waren der Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Nach neuer und heute geltender Ordnung liegt die Verantwortung alleine beim Bund. Zuständig für die Ausarbeitung von Ausführungsprojekten betreffend den Bau neuer und den Ausbau bestehender Nationalstrassen sind nicht mehr die Kantone – in Zusammenarbeit mit dem ASTRA –, sondern das ASTRA (Art. 21 Abs. 2 Bst. b NSG; vgl. auch die Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [NFA], BBl 2005 6145). Die Ausführungsprojekte sind sodann samt der erforderlichen Unterlagen der Vorinstanz einzureichen (Art. 12 Abs. 1 NSV), welche als Leitbehörde das Plangenehmigungsverfahren instruiert, die Plangenehmigung erteilt und gleichzeitig über die (enteignungsrechtlichen) Einsprachen entscheidet (Art. 26 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 NSG). Mit der Plangenehmigung werden zudem sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 26 Abs. 2 NSG); weitere Bewilligungen, auch kantonrechtliche, sind als Folge der Konzentration der Entscheidkompetenzen bei der Leit-

behörde nicht erforderlich (Art. 26 Abs. 3 NSG; vgl. zum Ganzen auch die Ergänzung des Bundesrates vom 4. November 1998 zur Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, Änderung des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen, BBl 1999 I 936-939 [nachfolgend Botschaft zur Änderung des NSG]).

Sieht wie vorliegend das NSG für das Plangenehmigungsverfahren die Konzentration von Entscheiden bei einer Leitbehörde vor, so holt diese nach Art. 62a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden des Bundes ein. Bestehen zwischen den Stellungnahmen der Fachbehörden Widersprüche oder ist die Leitbehörde mit den Stellungnahmen nicht einverstanden, so führt sie mit den betroffenen Fachbehörden ein Bereinigungsgespräch (Art. 62b Abs. 1 RVOG). Misslingt die Bereinigung, entscheidet die Leitbehörde, wobei abweichende Stellungnahmen im Sinne der Transparenz in der Begründung des Entscheids aufzuführen sind (Art. 62b Abs. 3 RVOG; vgl. auch THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Bern 2007, Art. 62b N. 8–12). Dem Bereinigungsverfahren kommt die Funktion zu, einerseits Druck auf die Leitbehörde auszuüben, offene Fragen möglichst früh im Verfahren zu bereinigen, und andererseits den Fachbehörden Gewähr zu bieten, dass ihren materiellen Anliegen in gebührendem Mass Rechnung getragen wird. Das Bereinigungsverfahren dient dergestalt der (bundes-)verwaltungsinternen Meinungsbildung und Entscheidfindung (Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 III 2599 und 2613; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_78/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 4).

3.2 Nach dem Gesagten ist das ASTRA für die Ausarbeitung der Ausführungsprojekte zuständig. Es ist damit Planungsbehörde für die Bau und Ausbau von Nationalstrassen. Dergestalt hat es die Ausführungsprojekte der Vorinstanz zur Genehmigung einzureichen (vgl. Art. 12 Abs. 1 NSV), womit das ASTRA die Funktion des Gesuchstellers – und in einem Beschwerdeverfahren jene der Gegenpartei – einnimmt, ohne dass es mit Blick auf die fehlende Parteifähigkeit materieller Verfügungsadressat zu sein vermag; die Stellung des ASTRA als Gesuchstellerin ist verwaltungsorganisatorischer Natur (vgl. zur Situation, in der sich das Gemeinwesen selbst ein Bewilligung erteilt: PFLÜGER, a.a.O., N 643 ff.; ferner

MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 41 zu Art. 5 mit Hinweisen). Nebst der Funktion als Planungsbehörde ist das ASTRA nach Art. 10 Abs. 1 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK, SR 172.217.1) auch Fachbehörde des Bundes für die Strasseninfrastruktur und als solche gemäss Art. 62a RVOG im Plangenehmigungsverfahren anzuhören. Das ASTRA nimmt somit seit Inkrafttreten des NFA von Gesetzes wegen eine Doppelfunktion als Planungs- und als Fachbehörde ein. Der sich aus dieser Doppelfunktion allenfalls ergebenden Interessenkonflikte war sich der Gesetzgeber bewusst und hat darum das ASTRA nicht zusätzlich mit der Instruktion des Plangenehmigungsverfahrens beauftragt (Botschaft zur Änderung des NSG, BBl 1999 I 936). Diese obliegt wie die Genehmigung der Ausführungsprojekte der hierarchisch übergeordneten Vorinstanz, die damit oberste Planungsbehörde des Bundes für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen ist.

3.3 Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden die Rügen der Beschwerdeführenden hinsichtlich ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör zu prüfen.

4.

4.1 Die Beschwerdeführenden 2 sowie 4 bis 7 halten der Vorinstanz zunächst vor, nicht gebührend über den Verfahrensgang und insbesondere die Aufnahme von Akten in Kenntnis gesetzt worden zu sein. Die Vorinstanz habe zuletzt über den Eingang der Stellungnahme des ASTRA vom 28. April 2010 orientiert und mitgeteilt, es sei den berührten Fachbehörden des Bundes sowie dem Kanton Zürich Gelegenheit gegeben worden, sich hierzu vernehmen zu lassen. Der Beizug weiterer Akten, insbesondere der Eingang der im Bereinigungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen der Fachbehörden des Bundes, sei ihnen nicht angezeigt worden. Damit habe die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführenden auf Orientierung verletzt.

4.2 Die sachgerechte Wahrnehmung der persönlichkeitsbezogenen Mitwirkungsrechte, allen voran des Anspruchs auf Akteneinsicht, setzt Kenntnis über den Verfahrensgang voraus. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt daher – wie vorstehend in E. 2.2 bereits festgehalten – die Pflicht der Behörde zur (vorgängigen) Orientierung über die entscheiderelevanten tatsächlichen Grundlagen. Nimmt die Behörde neue Akten auf, die ihr als Entscheidungsgrundlage dienen, hat sie die Parteien darüber ebenso in Kenntnis zu setzen wie über Beweismassnahmen (BGE

132 V 387 E. 3.1; BGE 128 V 272 E. 5b/bb; Urteil des Bundesgerichts 1A.60/2002 vom 10. September 2002 E. 2.1-2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4010/2007 vom 27. Oktober 2008 E. 3.5.1; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O, Rz. 318; WALDMANN/BICKEL, a.a.O, Art. 29 N 71-79). Der Anspruch auf Orientierung erscheint nach dem Gesagten gleichsam als Vorbedingung für die Ausübung der persönlichkeitsbezogenen Mitwirkungsrechte.

4.3 Unbestritten ist, dass die Vorinstanz die Parteien zuletzt über den Eingang der Stellungnahme des ASTRA vom 28. April 2010 zu den Stellungnahmen der Fachbehörden sowie des Kantons Zürich orientiert hat. Im Folgenden nahm die Vorinstanz weitere Stellungnahmen des BAFU, BLW, ARE und ASTRA als Fachbehörden des Bundes sowie des Kantons Zürich auf. Diese betrafen insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Beanspruchung und Kompensation von Fruchtfolgeflächen (FFF), den Standorten der SABA Birchstrasse und der SABA Limmat, der Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen nach NHG, der Überdeckung der westlichen Tunnelportale und der Rodung von Wald. Ferner hat das ASTRA mit Schreiben vom 5. August 2010 weitere Unterlagen zum Thema Erschütterungen beigebracht und die Vorinstanz zwei Aktennotizen zu Bereinigungssitzungen vom 19. Oktober 2010 mit dem ASTRA und dem BAFU betreffend die Standorte der SABA Birchstrasse und der SABA Limmat sowie vom 29. Oktober 2010 mit dem ASTRA, ARE und BLW betreffend die Beanspruchung und Kompensation von Fruchtfolgeflächen (FFF) aufgenommen. Schliesslich hat die Vorinstanz mit Schreiben vom 11. März 2011 den berührten Fachbehörden ihren Entscheid über die verbliebene Differenz hinsichtlich der Kompensation von Fruchtfolgeflächen (FFF) mitgeteilt.

Die Fachstellen des Bundes haben vorliegend ihre Stellungnahmen im Rahmen des Bereinigungsverfahrens nach Art. 62a RVOG abgegeben. An diesem behördeninternen Verfahren müssen die übrigen Parteien entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin 5 grundsätzlich nicht beteiligt werden (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3762/2010 vom 25. Januar 2012 E. 5.4; vgl. auch vorstehend E. 3.1). Dies steht einem Anspruch auf Orientierung über den Gang des Bereinigungsverfahrens jedoch nicht von vornherein entgegen und ist insofern der Auffassung der Vorinstanz nicht zu folgen. Vielmehr ist festzuhalten, dass die Mitwirkung der Fachbehörden und der Kantone von grundlegender Bedeutung für den Plangenehmigungsentscheid ist. Dies gilt umso mehr, als – wie vorliegend – die Vorinstanz als Plangenehmigungsbehörde selbst nicht

Fachbehörde und daher sowohl hinsichtlich der Feststellung des rechts-erheblichen Sachverhalts wie auch der richtigen Rechtsanwendung auf die Stellungnahmen der Fachbehörden und des betroffenen Kantons angewiesen ist (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_78/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 4.2 f.). Der Vorinstanz dienten die Stellungnahmen der Fachbehörden und des Kantons Zürich mit als Entscheidungsgrundlage, weshalb sie verpflichtet war, den Parteien deren Beizug anzuzeigen (Urteil des Bundesgerichts 1A.60/2002 vom 10. September 2002 E. 2.3; vgl. zudem Urteil des Bundesgerichts 2A.132/2006 vom 20. Juli 2006 E. 2.5 f. und Urteil des Bundesgerichts 2A.587/2003 vom 1. Oktober 2003 E. 9; ferner MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 875 f.; BERNHARD WALDMANN, Das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 73). Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführenden jedoch nach dem Eingang der Stellungnahme des ASTRA vom 28. April 2010 nicht weiter über den Verfahrensgang orientiert und damit deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Im Übrigen ist es Sache der Vorinstanz, Art und Weise der Orientierung zu bestimmen. Dies hat jedenfalls so zu erfolgen, dass die Parteien ihre Mitwirkungsrechte ausüben und ihren Standpunkt im Verfahren wirksam zur Geltung bringen können (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4122/2007 vom 27. Oktober 2008 E. 3.4.3; ferner MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 224).

5.

5.1 Die Beschwerdeführenden beanstanden im Weiteren, es sei ihnen keine Gelegenheit gewährt worden, zu den Vernehmlassungen der Fachbehörde des Bundes und des Kantons Zürich Stellung zu nehmen.

5.2 Nach Art. 30 Abs. 1 VwVG hört die Behörde die Parteien an, bevor sie verfügt. Sind wie vorliegend von einer Plangenehmigung zahlreiche Personen betroffen, sieht das NSG – wie die meisten Spezialgesetze, in welchen es zu sog. Massenverfahren kommt – mit der Möglichkeit zur Einsprache ein formalisiertes Äusserungsrecht vor (Art. 27d Abs. 1 NSG; vgl. auch Art. 30a Abs. 2 VwVG).

Dem Anspruch auf rechtliches Gehör bzw. dem Recht auf Stellungnahme ist nach dem Gesagten mit der Möglichkeit zur Einsprache und damit einem einfachen Schriftenwechsel grundsätzlich Genüge getan (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-594/2009 vom 10. November 2009

E. 2.2). Die zuständige Behörde kann jedoch – als Ausfluss der Untersuchungsmaxime – einen zweiten Schriftenwechsel anordnen oder einer Partei die Möglichkeit zu einer (weiteren) Stellungnahme einräumen. Sie entscheidet darüber nach pflichtgemäßem Ermessen (vgl. BGE 138 I 154 E. 2.3.2; ferner WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 31 N. 21 f.). Insofern erscheint das formalisierte rechtliche Gehör i.S.v. Art. 27d Abs. 1 NSG bzw. Art. 30a Abs. 2 VwVG gewissermassen als Minimalstandard für Verfahren, in denen sehr vielen Personen Parteistellung zukommt. Über die genaue Tragweite des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist sodann anhand der konkreten Umstände und der berührten Interessen im Einzelfall zu entscheiden und die spezialgesetzliche Regelung von Art. 27d Abs. 1 NSG insofern verfassungskonform auszulegen (vgl. vorstehend E. 2.2). Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts den sachlichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Behörden und Verfahrenskonstellationen Rechnung zu tragen, wobei es (auch) in Verfahren vor Verwaltungsbehörden einen Anspruch auf Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten anerkennt, soweit darin neue und erhebliche Gesichtspunkte (Noven) enthalten sind, zu denen sich die übrigen Verfahrensbeteiligten noch nicht hatten äussern können (BGE 138 I 154 E. 2.3.2 und E. 2.5 je mit weiteren Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör gilt jedoch nicht (nur) um seiner selbst willen und darf daher die Möglichkeit, eine weitere Stellungnahme einzureichen, auf jene Gesichtspunkte beschränkt werden, die sich rechtlich oder tatsächlich auf die Stellung des Einzelnen auswirken (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_111/2007 vom 8. Juni 2007 E. 2.2.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

5.3 Für das Verfahren vor der Vorinstanz fallen zunächst die Besonderheiten der vorliegenden Verfahrensordnung in Betracht. Demnach nimmt das ASTRA sowohl als Planungs- wie auch als Fachbehörde des Bundes für die Strasseninfrastruktur am Plangenehmigungsverfahren teil; die Vorinstanz ist zwar oberste Planungsbehörde für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen, verfügt jedoch ihrerseits nicht über dasselbe Fachwissen wie das ASTRA (vgl. zum Ganzen vorstehend E. 3). Als Fachbehörde kann das ASTRA sodann zu den Stellungnahmen der übrigen Fachbehörden des Bundes und der Kantone wiederum Stellung nehmen und hat insofern eine bevorzugte Stellung inne.

Dieser Verfahrensordnung und der sich daraus ergebenden (Doppel-) Funktion des ASTRA als Planungs- und Fachbehörde ist in Nachachtung des Anspruchs auf ein faires Verfahren nach Art. 29 Abs. 1 BV und dem

sich daraus ergebenden Grundsatz der Waffengleichheit sowie im Interesse einer materiell richtigen Rechtsanwendung durch verfahrensrechtliche Garantie zu begegnen, wie dies die Beschwerdeführenden 2 und 7 zu Recht fordern (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.155/1996 vom 4. Dezember 1996, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI], 1998 S. 378 f.; zum Umgang mit möglichen Interessenskonflikten vgl. BGE 128 II 1 E. 3d; ferner MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 862; GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 29 N. 15). Die Parteien sollen sich mit gleicher Wirksamkeit am Verfahren beteiligen können (Urteil des Bundesgerichts 2C_391/2013 vom 13. November 2013 E. 2.1; vgl. hierzu auch RENÉ WIEDERKEHR, Fairness als Verfassungsgrundsatz, Bern 2006, S. 25-27). Den Beschwerdeführenden ist daher bereits im Plangenehmigungsverfahren vor der Vorinstanz und nicht erst im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ein Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten zuzugestehen (vgl. zum Recht auf Stellungnahme bzw. Recht auf Replik auch WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 31 N. 11 und 21 f. mit Hinweisen). So kann in einem möglichst frühen Verfahrensstadium auf Interessenkonflikte und Schwachstellen am Projekt hingewiesen werden, was unnötige Verfahrensverzögerungen und Kosten zu vermeiden hilft (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_78/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 4.4).

Mit Blick auf den Verfahrensgang ist schliesslich auf den Grundsatz von Treu und Glauben hinzuweisen, der von Behörden wie Privaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr verlangt (Art. 9 BV). Er verleiht dem Privaten einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 137 I 69 E. 2.5.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_231/2012 vom 29. November 2012 E. 2.3; vgl. CHRISTOPH ROHNER, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 54 zu Art. 9).

Nach den unbestritten gebliebene Ausführungen der Beschwerdeführenden hat die Vorinstanz letztmals über den Beizug der Stellungnahme des ASTRA vom 28. April 2010 orientiert und mitgeteilt, die Parteien würden über den weiteren Verfahrensgang in Kenntnis gesetzt. Die Beschwerdeführenden 6 und 7 haben sich daraufhin – wiederum nach deren unbestritten gebliebenen Ausführungen – direkt an die Vorinstanz gewandt und sich erkundigt, ob seitens der Beschwerdeführenden eine Stellung-

nahme erwünscht sei bzw. erwartet werde, was die Vorinstanz mit dem Hinweis verneinte, es sei zunächst der Eingang der behördlichen Vernehmlassungen abzuwarten. Für die Beschwerdeführenden 6 und 7 bestand mit Blick auf die Verfahrensführung durch die Vorinstanz und den bisherigen Verfahrensablauf keine Veranlassung, (unaufgefordert) eine Stellungnahme einzureichen. Die Vorinstanz hat demnach jedenfalls gegenüber den Beschwerdeführenden 6 und 7 ein berechtigtes Vertrauen erweckt, zu einem späteren Zeitpunkt Stellung zu den eingegangenen Vernehmlassungen der Fachbehörden des Bundes und des Kantons Zürich nehmen zu können.

5.4 Die Vorinstanz wäre nach dem Gesagten verpflichtet gewesen, den Beschwerdeführenden zumindest nach Abschluss des Bereinigungsverfahrens i.S.v. Art. 62b RVOG Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Eingaben der Fachbehörden des Bundes und des Kantons Zürich zu gewähren und hat, indem sie darauf verzichtete, deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Im Übrigen ist es Sache der zuständigen Behörde, die Modalitäten der Gewährung des rechtlichen Gehörs festzulegen; sie hat jedenfalls für einen vernünftigen Ausgleich zwischen dem Interesse der Parteien an der Abgabe einer (weiteren) Stellungnahme einerseits und dem Interesse an einer Verfahrenserledigung innert angemessener Frist andererseits zu sorgen.

6.

6.1 Die Beschwerdeführenden halten der Vorinstanz ferner in verschiedener Hinsicht eine Verletzung der Begründungspflicht vor.

6.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht, dass die Behörde die Vorbringen der Parteien tatsächlich hört, prüft und in ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigt (vgl. vorstehend E. 2.2). Damit hängt die Pflicht der Behörde zusammen, ihre Verfügung zu begründen, da sich meist nur anhand der Verfügungs begründung feststellen lässt, ob die Behörde ihrer Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht nachgekommen ist (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG; Urteil des Bundesgerichts 2A.377/2000 vom 13. Februar 2001 E. 2b/bb; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N. 21).

Die Begründung einer Verfügung hat im Allgemeinen den rechtserheblichen Sachverhalt und die anwendbaren Rechtsnormen zu enthalten sowie die rechtliche Würdigung (Subsumtion) der betreffenden Angelegenheit aufzuzeigen. Die Behörde ist jedoch nicht verpflichtet, sich mit jeder

tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand ausdrücklich auseinanderzusetzen. Sie darf sich vielmehr auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Erforderlich ist aber stets eine Auseinandersetzung mit dem konkret zu beurteilenden Sachverhalt. Die Behörde hat – zumindest kurz – die Überlegungen zu nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 I 229 E. 5.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_203/2012 vom 18. Januar 2013 E. 2.1; BVGE 2009/35 E. 6.4.1). Verlangt ist entsprechend eine möglichst schlüssige Einbettung des im Einzelfall zu beurteilenden Sachverhalts in den vorhandenen Rechtsstoff. Die Behörde hat sich selbst mit den verschiedenen rechtlich relevanten Gesichtspunkten auseinanderzusetzen und darzutun, aus welchen Gründen sie den Vorbringen einer Partei folgt bzw. ablehnt (RENÉ WIEDERKEHR, Die Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV und die Heilung bei Verletzung, hiernach: Begründungspflicht, in: ZBI, 2010 S. 489 f.; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 886; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Bern 1998, S. 184). Jedenfalls muss die Begründung – im Sinne einer Minimalanforderung – so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über deren Tragweite Rechenschaft geben und sie sachgerecht anfechten kann (BGE 136 I 229 E. 5.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_230/2012 vom 21. Februar 2013 E. 4.1).

Welchen Anforderungen eine Begründung hinsichtlich Dichte und Qualität zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen zu bestimmen. Dabei ist die Begründungsdichte namentlich abhängig von der Eingriffsschwere des Entscheids, den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten sowie der Komplexität des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen (Urteil des Bundesgerichts 1P.736/2001 vom 5. April 2002 E. 3.1 mit Hinweisen; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rz. 347, LORENZ KNEUBÜHLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 9-17 zu Art. 35). Die Anforderungen an die Begründungsdichte sind umso höher zu stellen, je grösser der Entscheidungsspielraum der Behörde ist und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte des Betroffenen eingreift (BGE 129 I 232 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 2A.81/2005 vom 7. Februar 2006 E. 2; BVGE 2012/24 E. 3.2.2). Dasselbe gilt, wenn sich in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht komplexe Fragen stellen (vgl. BGE 129 I 2323 E. 3.3). Schliesslich hängt die Begründungsdichte wesentlich von den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten ab. Je eingehender und spezifischer die Parteien ihre Standpunkte darlegen, desto

einlässlicher hat grundsätzlich auch die Entscheidungsbegründung auszufallen (vgl. KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 184 f.).

6.3

6.3.1 Die Beschwerdeführenden halten der Vorinstanz zunächst vor, sie habe sich in ihrer Entscheidung und insbesondere hinsichtlich der geforderten Überdeckung der westlichen Tunnelportale im Wesentlichen darauf beschränkt, die Ausführungen des ASTRA wiederzugeben und für nachvollziehbar zu erklären. Ihrer Pflicht, den rechtserheblichen Sachverhalt und Amtes wegen abzuklären und selbst anhand der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen umfassend zu würdigen, sei die Vorinstanz nicht nachgekommen und habe damit den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt.

6.3.2 Der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 steht eine Zusammenfassung des Sachverhalts voran, die sich im Wesentlichen auf eine grobe Darstellung des Ausführungsprojekts und die Chronologie des Plangenehmigungsverfahrens vor der Vorinstanz beschränkt. In ihren Erwägungen geht die Vorinstanz auf die Vernehmlassungen der Fachbehörden des Bundes sowie des Kantons Zürich ein und prüft alsdann die gegen das Ausführungsprojekt erhobenen Einsprachen. Dabei gibt die Vorinstanz zunächst wörtlich die Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden wieder und fasst anschliessend die Vernehmlassung des ASTRA zu den einzelnen Einsprachen zusammen. Eine eigentliche Subsumtion, d.h. eine Unterstellung des rechtserheblichen Sachverhalts unter die anwendbaren Rechtsnormen und eine eigene Auseinandersetzung der Vorinstanz mit den Vorbringen der Beschwerdeführenden lässt die angefochtene Plangenehmigung indes weitgehend vermissen. Vielmehr beschränkte sich die Vorinstanz wiederholt – wie beispielsweise in Erwägung 13.21 [recte 12.22] der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 – im Wesentlichen darauf, die Beurteilung des ASTRA als begründet und nachvollziehbar zu erklären, um diese hiernach zu stützen. Eigene, ergänzende Überlegungen fügte die Vorinstanz lediglich hinsichtlich der geforderten Überdeckung der westlichen Tunnelportale, der lärmschutzrechtlichen Beurteilung der Nordumfahrung Zürich als wesentlich geänderte Anlage und der von den Beschwerdeführenden 7 geforderten Verschiebung des Installations- und Zwischendeponieplatzes im Gebiet Grossächer an (Erwägungen 3.2, 12.68 und 12.74 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012).

6.3.3 Die Genehmigung des Ausführungsprojekts – und damit auch die Prüfung, ob dieses den gesetzlichen Anforderungen entspricht – obliegt der Vorinstanz (vgl. zur Zuständigkeitsordnung vorstehend E. 3). Diese darf daher weder den Genehmigungsentscheid noch die Prüfung der gegen das Ausführungsprojekt erhobenen Einwände vollständig aus der Hand geben (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 E. 6.3). Zwar ist es sachgerecht, wenn die Vorinstanz für die Beurteilung der Einsprachen in fachlicher Hinsicht auf die Beurteilung des ASTRA und der übrigen Fachbehörden des Bundes abstellt. Im Weiteren wäre sie jedoch verpflichtet gewesen, die Vorbringen der Beschwerdeführenden und des ASTRA nicht nur einander gegenüberzustellen, sondern diese auch selbst anhand der anwendbaren Rechtsnormen zu würdigen sowie auf ihre Plausibilität hin zu prüfen und so der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 ihre eigenen (rechtlichen) Überlegungen zu Grunde zu legen (vgl. BGE 139 II 185 E. 9.2; BGE 134 II 217 E. 4.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 E. 8.2; vgl. auch BGE 117 Ib 481 E. 6b/aa). Dies muss umso mehr gelten, als das ASTRA Planungs- und Fachbehörde zugleich ist und daher Interessenkonflikte nicht von vornherein ausgeschlossen werden können. Die Begründungspflicht dient gerade vor diesem Hintergrund auch der Selbstkontrolle der Vorinstanz und verhindert, dass diese sich von sachfremden Erwägungen leiten lässt (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 1B_414/2010 vom 23. Dezember 2010 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 133 I 270 E. 3.1 und E. 3.5.1; WIEDERKEHR, Begründungspflicht, S. 483 mit Hinweisen). Jedenfalls genügt es nicht, die Ausführungen des ASTRA einfach für nachvollziehbar zu erklären. Die Vorinstanz hat daher, indem sie in Teilen auf die Darstellung einer eigenen Würdigung des rechtserheblichen Sachverhalts verzichtete, ihre Begründungspflicht und damit den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt.

6.4 Die Beschwerdeführenden 2, 3 und sinngemäss die Beschwerdeführenden 7 halten der Vorinstanz sodann vor, sich nicht eingehend mit den Unterlagen zur Vorstudie Chance Gubrist betreffend eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale und der in der Vorstudie enthaltenen Kostenschätzung auseinandergesetzt zu haben.

Die Vorinstanz hat im Zusammenhang mit der geforderten Überdeckung in fachlicher Hinsicht auf die Stellungnahmen der Fachbehörden des Bundes abgestellt und sodann ihre (kurze) eigene Würdigung angefügt (Erwägungen 13.21 [recte 12.22], 12.29, 12.62 und 12.74 i.V.m. den Er-

wägungen 3.2 und 12.3 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Demnach sind die Vorinstanz und das ASTRA gestützt auf eine (erste) Prüfung der Vorstudie zu dem Ergebnis gelangt, dass die geforderte Überdeckung aufgrund der damit verbundenen hohen Kostenfolgen sowie aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht in das Ausführungsprojekt aufzunehmen ist. Zwar wäre es zu begrüßen gewesen, die Vorinstanz hätte ihren Entscheid hinsichtlich der von zahlreichen Einsprechenden verlangten Überdeckung eingehender – und damit für die Beschwerdeführenden nachvollziehbarer – begründet. Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Prüfung von (Projekt-)Alternativen vermag die vorinstanzliche Entscheidungsbegründung in formeller Hinsicht jedoch zu genügen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 1A.191/2003 vom 1. Juli 2004 E. 6.1.1; Urteil des Bundesgerichts 1E.15/2001 vom 21. Mai 2002 E. 5.2). Die Vorinstanz war somit nicht verpflichtet, sich im Detail mit der Vorstudie Chance Grubrist zu befassen, zumal für die Beschwerdeführenden ersichtlich war, auf welche Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid stützte (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_81/2010 vom 4. Mai 2010 E. 2.3). Im Ergebnis ist die Vorinstanz zwar der Rechtsauffassung der Beschwerdeführenden 2, 3 und 7 nicht gefolgt, hat ihnen aber gleichwohl das rechtliche Gehör gewährt und damit Art. 29 Abs. 2 BV Genüge getan. Ob die Vorinstanz auch in materieller Hinsicht richtig entschieden hat, ist im Folgenden zu prüfen (vgl. nachfolgend E. 16-27).

Berechtigt ist demgegenüber die Kritik, Vorinstanz und ASTRA hätten ohne nähere Begründung angenommen, die Kostenfolgen einer Überdeckung würden deutlich höher ausfallen als in der Vorstudie Chance Gubrist geschätzt; nach der Vorstudie ist mit Kostenfolgen in der Höhe von 50 – 60 Mio. Franken zu rechnen, während das ASTRA von rund 100 Mio. Franken und damit erheblich höheren Kostenfolgen ausgeht. Das ASTRA führt dabei nicht näher aus, worauf sich seine Kostenschätzung stützt bzw. wie sich die Kostenschätzung im Groben zusammensetzt. Demgegenüber enthält die Vorstudie Chance Gubrist auf S. 44 eine grobe Kostenschätzung. Vor dem Hintergrund, dass die Vorinstanz die Forderung nach einer Überdeckung insbesondere aufgrund der hohen Kostenfolgen abgewiesen hat, wäre es gehalten gewesen, die ihrem Entscheid zu Grunde liegende Kostenschätzung näher zu begründen bzw. das ASTRA darum anzuhalten. Indem die Vorinstanz darauf verzichtete, hat sie ihre Begründungspflicht verletzt. Daran ändert nichts, dass das ASTRA im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht detailliertere Angaben zu seiner Kostenschätzung beibringt. Die Angaben beruhen im We-

sentlichen auf einer Variantenstudie für eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale, in deren Rahmen jedoch die von den Beschwerdeführenden geforderte Überdeckung verbunden mit einer Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen nicht geprüft worden ist (Variantenstudie Überdeckung Weiningen, Technischer Bericht vom 23. März 2007, zu den Akten genommen als Beilage 29 der Stellungnahme des ASTRA vom 4. April 2013, nachfolgend: Variantenstudie Überdeckung Weiningen).

6.5 Die Beschwerdeführerin 2 rügt sodann, Vorinstanz und ASTRA hätten sich nicht mit ihrem Begehren nach weitergehenden verkehrlich flankierenden Massnahmen befasst (Antrag Ziff. 4 der Einsprache vom 28. April 2009).

Die Vorinstanz verweist bezüglich der geforderten verkehrlich flankierenden Massnahmen auf die Ausführungen des ASTRA (Erwägung 12.62 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Dieses hielt in seiner Stellungnahme vom 5. November 2009 zur Einsprache der Beschwerdeführerin 2 fest, die Berechnung mit dem kantonalen Verkehrsmodell habe gezeigt, dass in der Gemeinde Weiningen keine weiteren verkehrlich flankierenden Massnahmen notwendig seien bzw. die vorgesehenen Massnahmen genügten, um die gewünschten Verkehrseffekte zu erreichen.

Aufgrund der Ausführungen des ASTRA ist weder für die Beschwerdeführerin 2 noch für das Bundesverwaltungsgericht in nachvollziehbarer Weise erkennbar, auf welche – tatsächlichen und rechtlichen – Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid stützt. Zwar belässt es auch die Beschwerdeführerin 2 in ihrer Einsprache weitgehend bei dem allgemeinen Vorhalt, die vorgesehenen Massnahmen würden für eine Entlastung des Dorfkerns und des Ortsteils Fahrweid vom Durchgangs- und Schleichverkehr nicht ausreichen. Die geforderten (weitergehenden) Massnahmen sind jedoch bereits im Konzept "Verkehrliche flankierende Massnahmen (VfM)" zum generellen Projekt aufgeführt (Generelles Projekt, Konzept "Verkehrliche flankierende Massnahmen (VfM)", Technischer Bericht vom 24. Februar 2006, S. 8). Die Vorinstanz wäre daher und mit Blick auf die besonderen Ortskenntnisse der Beschwerdeführerin 2 gehalten gewesen, zumindest kurz darzulegen, aus welchen Gründen sie die im Ausführungsprojekt vorgesehenen Massnahmen als ausreichend erachtet. Der blosse Verweis auf die (nicht bei den Akten liegende) Berechnungen mittels des kantonalen Verkehrsmodells reicht in formeller Hinsicht – auch und gerade im Hinblick auf eine Überprüfung des Entscheids durch das

Bundesverwaltungsgericht – nicht aus und verletzt die Vorinstanz damit den Anspruch der Beschwerdeführerin 2 auf rechtliches Gehör.

6.6

6.6.1 Die Beschwerdeführenden 3 bemängeln an verschiedenen Stellen, die Vorinstanz habe sich nicht ernstlich mit anbegehrten Projektänderungen befasst bzw. ihren Entscheid unzureichend begründet.

Die Beschwerdeführenden 3 haben insbesondere zusätzliche Massnahmen zur Begrenzung von (Lärm-)Immissionen während der Betriebsphase verlangt. Dieser Forderung hielt die Vorinstanz im Wesentlichen entgegen, die massgeblichen Immissionsgrenzwerte würden eingehalten und die gesetzlichen Anforderungen damit erfüllt (Erwägungen 13.21 [recte 12.22] und 12.29 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Zwar nennt die Vorinstanz weder die Rechtsnormen, auf welche sich ihr Entscheid stützt, noch führt sie – zumindest kurz – aus, aus welchen Gründen weitergehende Emissionsbegrenzungen nicht in Betracht kommen. Gleichwohl war für die Beschwerdeführenden 3 ersichtlich, dass die Vorinstanz über die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte hinaus keinen Anlass für weitergehende Emissionsbegrenzungen sah und waren die Beschwerdeführenden 3 mithin in der Lage, die Plangenehmigung anzufechten. Insofern vermag die Begründung der Vorinstanz den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV bzw. Art. 35 Abs. 1 VwVG (gerade noch) zu genügen.

In formeller Hinsicht ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Begründung, mit welcher die Vorinstanz das Begehren um eine Erdverlegung der Freileitung der Axpo AG abgewiesen hat. Die Vorinstanz hielt unter Verweis auf die Stellungnahme des ASTRA dafür, nationalstrassenbedingt komme es zu keiner Änderung der Freileitung. Zudem sei eine Verkabelung der Freileitung nicht verhältnismässig und könne daher im vorliegenden Verfahren nicht verlangt werden (Erwägung 12.29 i.V.m. Erwägung 12.16 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Für die anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden 3 war erkennbar, auf welche rechtlichen Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid stützt. Zu einer einlässlicheren Erörterung musste sich die Vorinstanz nicht veranlasst sehen, zumal auch die Beschwerdeführenden 3 in ihrer Einsprachebegründung nicht weiter dargelegt haben, worauf sie ihre Forderung stützen.

Nicht zu genügen vermag demgegenüber die Begründung, gestützt auf welche die Vorinstanz die von den Beschwerdeführenden 3 anbegehrte

Verschiebung des Rauchausslassbauwerks abgewiesen hat. Die Vorinstanz beschränkte sich in ihren Erwägungen darauf, auf eine Variantenstudie zu verweisen, um sodann festzuhalten, die gesetzlichen Anforderungen würden erfüllt (Erwägungen 13.21 [recte 12.22] und 12.29 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Weder für die Beschwerdeführenden 3 noch für das Bundesverwaltungsgericht geht somit aus den Erwägungen hervor, ob die Vorbringen der Beschwerdeführenden 3 tatsächlich geprüft hat und inwieweit das Ausführungsprojekt deren Anliegen (allenfalls) bereits Rechnung trägt.

6.6.2 Die Beschwerdeführenden 3 bemängeln sodann, die Vorinstanz habe sich nicht hinreichend mit ihren Vorbringen zur Bedeutung des Richtplans des Kantons Zürich befasst, obschon dieser als Festsetzung eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale enthalte. Die diesbezügliche Begründung der Vorinstanz ist jedoch in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden und geht der Vorhalt der Beschwerdeführenden 3 daher fehl. So hielt die Vorinstanz in der angefochtenen Plangenehmigung fest, der Eintrag im kantonalen Richtplan sei nicht weiter konkretisiert und die geforderte Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesbehörden bei der weiteren Planung habe ergeben, dass einer Überdeckung überwiegende Interessen entgegenstünden [Erwägung 12.29 i.V.m. Erwägungen 3.2 und 12.3 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Damit hat die Vorinstanz kurz die Überlegungen genannt, von denen sie sich hat leiten lassen, wobei unerheblich ist, ob die Auffassung der Vorinstanz in der Sache zutrifft. Dies wird im folgenden zu prüfen sein.

6.6.3 Schliesslich halten die Beschwerdeführenden 3 der Vorinstanz vor, sie habe sich nicht mit ihren Vorbringen hinsichtlich der Vermeidung bzw. Verminderung von Lärm und Erschütterungen während der Bauphase, insbesondere im Zusammenhang mit dem Bau der dritten Tunnelröhre, auseinandergesetzt. Dies wiege umso schwerer, als bestehende Lärmschutzmassnahmen während der Bauzeit entfernt würden.

Die Vorinstanz verweist in ihren Erwägungen zu den Einsprachen der Beschwerdeführenden 3 auf die Ausführungen des ASTRA. Dieses hält in seinen Stellungnahmen vom 5. November 2009 zu den Einsprachen fest, das Ausführungsprojekt erfülle die gesetzlichen Anforderungen hinsichtlich des Schutzes vor Lärm und Erschütterungen während der Bauphase. Die Immissionen seien anhand der Baulärm-Richtlinie des BAFU untersucht worden und die erforderlichen Massnahmen im UVB dargestellt. Demnach würden die im Ausführungsprojekt vorgesehenen Lärmschutz-

massnahmen wo möglich bereits vor dem eigentlichen Baubeginn realisiert und zudem der bestehende Lärmschutz, welcher während der Bauzeit entfernt werden müsse, gleichwertig ersetzt. Erschütterungsrelevante Massnahmen würden nur in geringem Umfang auftreten und stellten keine Gefährdung für nahe gelegene Gebäude dar, so dass auf besondere Massnahmen zum Schutz vor Erschütterungen verzichtet werden könne.

Hinsichtlich der Lärmemissionen während der Bauphase ist die Begründung der Vorinstanz in formeller Hinsicht und unter Vorbehalt des vorstehend in E. 6.3.3 Ausgeführten nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat unter Verweis auf die Stellungnahme des ASTRA erwogen, der bestehende Lärmschutz werde, soweit er während der Bauzeit entfernt werden müsse, gleichwertig ersetzt. Im Übrigen verweist die Vorinstanz auf das Massnahmenkonzept Lärm in der Bauphase vom 29. Februar 2008 (Beilagen-Nr. 2-41) und die Baulärm-Richtlinie des BAFU, auf welche das Massnahmenkonzept abstellt. Aus Letzterem ist sodann ohne erheblichen Aufwand ersichtlich, welche Massnahmen während der Bauzeit vorgesehen sind. Zwar wäre es zu begrüssen gewesen, die Vorinstanz hätte zumindest kurz die lärmrechtliche Behandlung von Baulärm erörtert. Für die Beschwerdeführenden 3 war jedoch im Wesentlichen ersichtlich, auf welche Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid hinsichtlich der Lärmemissionen während der Bauzeit gestützt hat und ist die Begründung der Vorinstanz insofern nicht zu beanstanden.

In formeller Hinsicht nicht zu genügen vermag demgegenüber die Begründung, aufgrund welcher die Vorinstanz weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Erschütterungen abgewiesen hat. In den öffentlich aufgelegenen Projektunterlagen finden sich keine Ausführungen zu Erschütterungen im Zusammenhang mit dem Tagbau Weiningen. Vielmehr reichte das ASTRA entsprechende Ausführungen bzw. Untersuchungen mit Schreiben vom 5. August 2010 nach (Massnahmenkonzept Lärm in der Bauphase vom 29. Februar 2008, Los 2, Gubristtunnel 3. Röhre, Beilagen-Nr. 2-41, Ergänzungen vom 16. April 2010, S. 21-23), ohne dass deren Beizug den Beschwerdeführenden jedoch angezeigt worden wäre. Für die Beschwerdeführenden 3 war somit nicht ersichtlich, auf welche tatsächlichen und rechtlichen Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid stützt und verletzte die Vorinstanz insofern ihre Begründungspflicht bzw. den Anspruch der Beschwerdeführenden 3 auf rechtliches Gehör.

6.7 Die Beschwerdeführerin 5 kritisiert, die Vorinstanz habe sich nicht ernstlich mit ihren Vorbringen hinsichtlich des Standorts der SABA Limmat und insbesondere nicht mit den von ihr vorgeschlagenen Alternativstandorten befasst. Damit habe die Vorinstanz ihre Begründungspflicht verletzt.

Die Vorinstanz hielt zunächst und unter Verweis auf die Stellungnahme des ASTRA fest, es seien verschiedene Standorte für die in Frage stehende SABA geprüft worden. Dabei habe sich ergeben, dass der vorgesehene Standort der am besten geeignetste ist. Die Vorinstanz und das ASTRA listen sodann die Vorteile des vorgesehenen Standorts auf und verweisen hinsichtlich der Auswirkungen auf das angrenzende Flachmoor von nationaler Bedeutung auf die Kapitel 7 und 14 des UVB. Schliesslich nehmen sie auf den von der Beschwerdeführerin 5 geforderten Alternativstandort Bezug und legen dar, welche Nachteile entstünden, würde die SABA dort realisiert (Erwägung 12.93 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012).

Angesichts der Erwägungen der Vorinstanz kann nicht gesagt werden, diese habe sich nicht ernstlich mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin 5 befasst und erweist sich der Vorhalt, die Vorinstanz habe in dieser Hinsicht ihre Begründungspflicht verletzt, als unbegründet. Ob die Vorinstanz auch in der Sache richtig entschieden hat, ist keine Frage der Begründungspflicht sondern der materiellen Rechtsanwendung und daher in diesem Rahmen zu prüfen (vgl. nachfolgend E. 45).

6.8 Die Beschwerdeführerinnen 6 halten der Vorinstanz vor, sie habe sich weder mit ihren Vorbringen zu den im Bereich der Nationalstrasse N1 geplanten Erhaltungsmassnahmen noch mit den geforderten weitergehenden Emissionsbegrenzungen befasst und ihren Entscheid insofern unzureichend begründet.

Die Vorinstanz hat unter Verweis auf die Stellungnahmen des ASTRA erwogen, für Erhaltungsmassnahmen sei gleich wie für eine Herabsetzung der allgemeine Höchstgeschwindigkeit das ASTRA zuständig, weshalb entsprechende Massnahmen nicht im Rahmen eines Ausführungsprojekts genehmigt werden müssten. Zudem sei die geforderte Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aufgrund der damit verbundenen Nutzungseinschränkung ohnehin abzulehnen. In Bezug auf den geforderten Einbau eines stark lärmindernden Strassenbelages hält das ASTRA sodann

fest, diese Forderung werde bereits erfüllt (Erwägung 12.73 i.V.m. Erwägung 3.1 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012).

Die Vorinstanz und das ASTRA verkennen den Hintergrund der Begehren der Beschwerdeführerinnen 6. Diese hielten in ihrer Einsprachebegründung dafür, der Ausbau der Nordumfahrung Zürich führe auch auf der anschliessenden Nationalstrasse N1 zu einer wahrnehmbaren Verkehrszunahme. Entsprechend verlangten sie die Aufnahme der geplanten Erhaltungs- sowie weiterer Massnahmen zum Schutz vor Immissionen in das vorliegende Ausführungsprojekt (Einsprache der Beschwerdeführerinnen 6 vom 24. April 2009, Ziff. 11). Den Erwägungen der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 lässt sich diesbezüglich indes nichts entnehmen. Zwar hält das ASTRA im Sinne einer nachgeschobenen Begründung im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht fest, der Ausbau der Nordumfahrung Zürich führe gemäss dem UVB nicht zu einer wahrnehmbaren Verkehrszunahme auf dem betreffenden Abschnitt der Nationalstrasse N1 (Stellungnahme des ASTRA vom 6. Juni 2012 S. 33). Aus den Erwägungen der angefochtenen Plangenehmigung erschliesst sich diese Überlegung indes nicht und vermag daher der blosser Umstand, dass der UVB den Beschwerdeführerinnen 6 zugänglich war, als Entscheidbegründung nicht zu genügen. Im Übrigen hätte auch ein blosser Verweis auf den UVB als Begründung nicht ausgereicht; verweist die Behörde zur Begründung auf ein anderes Dokument, muss sich gleichsam zweifelsfrei aus der Verfügung ergeben, auf welche Argumente sich die Behörde letztlich stützt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4832/2012; A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 E. 6.5). Die Vorinstanz hätte somit zumindest kurz und unter Verweis auf den UVB darlegen müssen, auf welche rechtliche Überlegung sie ihren Entscheid stützt und hat, indem sie trotz einlässlicher Parteivorbringen darauf verzichtete, den Anspruch der Beschwerdeführerinnen 6 auf rechtliches Gehör verletzt.

Soweit die Beschwerdeführerinnen 6 eine Gehörsverletzung auch in Bezug auf ihr Eventualbegehren rügen, ist darauf nicht weiter einzugehen. Die Vorinstanz hat in dieser Hinsicht noch nicht verfügt und ist die Beschwerde insofern als Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde entgegenzunehmen (vgl. vorstehend E. 1.7.6).

6.9

6.9.1 Im Zusammenhang mit der Begründungspflicht halten die Beschwerdeführenden 5, 6 und 7 der Vorinstanz schliesslich vor, sie habe entgegen ihrer Verpflichtung abweichende Stellungnahmen der Fachbe-

hörden des Bundes in der Begründung zur Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 nicht aufgeführt.

6.9.2 Sieht wie vorliegend das NSG für das Plangenehmigungsverfahren die Konzentration von Entscheiden bei einer Leitbehörde vor, so holt diese nach Art. 62a Abs. 1 RVOG vor ihrem Entscheid die Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden ein und führt, wie vorstehend in E. 3.1 ausgeführt, bei Differenzen zwischen den Fachbehörden ein Bereinigungsgespräch (Art. 27e NSG i.V.m. Art. 62b Abs. 1 RVOG). Misslingt die Bereinigung, entscheidet die Leitbehörde und führt sie die abweichenden Stellungnahmen der Fachbehörden im Sinne einer transparenten Entscheidungsfindung in der Begründung des Entscheids auf (Art. 62b Abs. 3 RVOG).

6.9.3 Vorliegend konnte ein Grossteil der Differenzen zwischen den Fachbehörden bereits im Rahmen eines doppelten Schriftenwechsels bereinigt werden. Bezüglich die Standorte für die SABA Limmat und die SABA Birchstrasse, die Beanspruchung und Kompensation von Fruchtfolgeflächen (FFF) und die Durchführung einer einvernehmlichen Landumlegung blieben indes Differenzen bestehen. Die Vorinstanz führte daher am 19. Oktober 2010 mit dem ASTRA und dem BAFU und am 29. Oktober 2010 mit dem ASTRA, dem BLW und dem ARE je ein Bereinigungsgespräch. Die Differenzen betreffend die Standorte der SABA Limmat und der SABA Birchstrasse sowie die Durchführung einer einvernehmlichen Landumlegung konnten hiernach bereinigt werden. Die Differenz bezüglich der Kompensation für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (FFF) entschied die Vorinstanz am 11. März 2011 im Sinne der übereinstimmenden Anträge des ARE und des BLW.

Vorab ist festzuhalten, dass die Vorinstanz das behördeninterne Verfahren zur Bereinigung von Differenzen zwischen den Fachbehörden grundsätzlich korrekt durchgeführt hat. Streitig ist vorliegend einzig, ob sie zu Unrecht abweichende Stellungnahmen der Fachbehörden nicht in ihrer Begründung aufgeführt hat. Diesbezüglich ergibt sich zunächst, dass die Vorinstanz nicht verpflichtet war, (ursprünglich) abweichende Stellungnahmen in ihrem Entscheid aufzuführen, soweit Differenzen wie vorstehend ausgeführt im Plangenehmigungsverfahren bereinigt werden konnten.

Demgegenüber blieb betreffend die Kompensation für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (FFF) eine Differenz bestehen, über welche die

Vorinstanz wie gesagt am 11. März 2011 im Sinne der übereinstimmenden Anträge des ARE und des BLW entschieden hat. Die Vorinstanz war daher verpflichtet, die abweichende Stellungnahme des ASTRA in ihrem Entscheid aufzuführen, beschränkte sich in der Folge jedoch darauf, die abweichende Stellungnahme des ASTRA vom 28. April 2010 wiederzugeben (Erwägung 4 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Die weiteren, im Verlauf des Bereinigungsverfahrens zu den Akten genommenen Stellungnahmen des ASTRA vom 5. September 2010 und vom 24. Januar 2011 führt sie nicht auf. Ob die Vorinstanz damit den Anforderungen von Art. 62b Abs. 3 RVOG genüge getan hat, kann vorliegend offen bleiben. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern den Beschwerdeführenden 5, 6 und 7 aus einem allfälligen Verfahrensfehler ein Nachteil entstanden ist, zumal sie selbst die Frage der Kompensation für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (FFF) nicht zum Gegenstand ihrer Einsprachen gemacht haben. Die Beschwerdeführenden 5, 6 und 7 sind daher mit ihrer Rüge, die Vorinstanz habe abweichende Stellungnahmen von Fachbehörden zu Unrecht nicht aufgeführt – und damit ihre Begründungspflicht verletzt – nicht zu hören.

6.10 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Entscheidungsbegründung der Vorinstanz nicht in jeder Hinsicht zu überzeugen vermag. Als oberste Planungsbehörde des Bundes für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen wäre sie grundsätzlich verpflichtet gewesen, die Stellungnahmen auch der Fachbehörden des Bundes anhand der anwendbaren Rechtsnormen selbst zu würdigen und so der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 ihre eigenen rechtlichen Überlegungen zu Grunde zu legen. Die Vorinstanz hat jedoch hinsichtlich der Genehmigung des vorliegenden Ausführungsprojekts im Wesentlichen auf die Ausführungen der Fachbehörden und insbesondere des ASTRA verwiesen und darauf abgestellt. Ferner hat die Vorinstanz ihren Entscheid über die Einsprachen der Beschwerdeführenden 2, 3, 6 und 7 zumindest in Teilen unzureichend begründet, so dass für die Beschwerdeführenden nicht ersichtlich war, auf welche Überlegungen die Vorinstanz ihren Entscheid stützte. Die Vorinstanz hat dadurch teilweise eine wirksame Selbstkontrolle verhindert und gleichsam ihre Begründungspflicht bzw. den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt.

7.

7.1 Nachdem wie vorstehend ausgeführt die Vorinstanz teilweise den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt hat, ist im Folgenden zu prüfen, ob die angefochtene Plangenehmigung – wie

von den Beschwerdeführenden verlangt – bereits aus diesem Grund aufzuheben ist.

7.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung formeller Natur. Seine Verletzung führt daher grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids, ungeachtet der Erfolgsaussichten in der Beschwerdesache selbst. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, Verfahrensfehler wie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren zu heilen bzw. die unterbliebene Gewährung des rechtlichen Gehörs nachzuholen. Dies setzt voraus, dass die Verletzung nicht besonders schwer wiegt und der Betroffene die Möglichkeit hat, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die zur freien Prüfung aller Sachverhalts- und Rechtsfragen berechtigt ist. Des Weiteren dürfen dem Betroffenen durch die Heilung keine unzumutbaren Nachteile entstehen (WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 29 N. 114 ff.). Das Bundesgericht nimmt schliesslich selbst bei schwerwiegenden Gehörsverletzungen von einer Rückweisung an die Vorinstanz Abstand, wenn dies zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde (BGE 137 I 195 E. 2.3.2; Urteil des Bundesgerichts 1A.234/2006 vom 8. Mai 2007 E. 2.2).

Der nachträglichen Gewährung des rechtlichen Gehörs zugänglich sind insbesondere Verstösse gegen die Begründungspflicht. Hierzu ist das Versäumte im Rechtsmittelverfahren nachzuholen, indem entweder die Vorinstanz eine genügende Begründung nachschiebt, etwa in ihrer Vernehmlassung, oder aber die Rechtsmittelinstanz der beschwerdeführenden Partei vor Erlass ihres Entscheids Gelegenheit einräumt, zu der in Aussicht genommenen Begründung Stellung zu nehmen (BGE 125 I 209 E. 9a; Urteil des Bundesgerichts 2C_762/2011 vom 15. Juni 2012 E. 4.1; BVGE 2012/24 E. 3.4; vgl. auch WIEDERKEHR, Begründungspflicht, S. 502). Desgleichen ist ein Verstoss gegen das Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten im Allgemeinen als behoben zu betrachten, wenn dem Betroffenen die wesentlichen Tatsachen im Nachhinein zur Kenntnis gebracht werden und er Stellung hierzu nehmen kann. Wird eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Rechtsmittelverfahren geheilt bzw. behoben, ist der Gehörsverletzung bei der Verlegung der Kosten Rechnung zu tragen, selbst wenn die Beschwerde in materieller Hinsicht abzuweisen ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-821/2013 vom 2. September 2013 E. 3.2; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Kostenverlegung im Beschwerdeverfahren).

ren des Bundes, in: ZBl, 2005, S. 466 mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 131 II 200 E. 4.3 und 7.3).

7.3 Die Verletzung der Parteirechte wiegt vorliegend nicht einfach leicht. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführenden nicht immer hinreichend über den Verfahrensgang orientiert und ihnen auch keine Gelegenheit gegeben, sich zu den im Weiteren aufgenommenen Akten zu äussern. Ferner hat die Vorinstanz verschiedentlich ihre Begründungspflicht verletzt, indem sie im Wesentlichen auf die Ausführungen des ASTRA verwies und teilweise ohne eigene Würdigung des rechtserheblichen Sachverhalts darauf abstellte. Den Beschwerdeführenden war es jedoch möglich, die Plangenehmigungsverfügung vom 31. Januar 2012 – wenn auch nicht in jeder Hinsicht sachgerecht – anzufechten. Vorinstanz und ASTRA haben ferner im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht in Teilen eine Begründung nachgeschoben und die Beschwerdeführenden die vorinstanzlichen Akten eingesehen und sich hierzu geäußert. Da zudem das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich mit voller Kognition urteilt (vgl. nachfolgend E. 10), kann die Verletzung der Parteirechte vorliegend als behoben gelten. Mit Blick auf den bisherigen Verfahrensgang betreffend den Ausbau der Nordumfahrung Zürich erscheint es zudem auch aus verfahrensökonomischen Gründen als sachgerecht, von einer Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz allein zur Gewährung des rechtlichen Gehörs abzusehen und sind die Beschwerden in diesem Punkt abzuweisen. Vor dem Hintergrund der festgestellten Gehörsverletzungen sind die Beschwerden jedoch an sich zu Recht erfolgt. Der teilweisen Verletzung des rechtlichen Gehörs wird bei der Verlegung der Verfahrenskosten und der Zusprechung einer Parteientschädigung Rechnung zu tragen sein.

8.

8.1 Die Beschwerdeführenden 1, 2 sowie 4 bis 7 rügen im Weiteren, die Vorinstanz habe keine Einspracheverhandlung bzw. keinen Augenschein durchgeführt. Darauf ist im Folgenden einzugehen, wobei zwischen dem Anspruch auf Abnahme anerbotener Beweismittel als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör (hierzu nachfolgend E. 8.2) und den Bestimmungen zum Enteignungsverfahren (hierzu nachfolgend E. 8.3) zu unterscheiden ist.

8.2 Nach Art. 33 Abs. 1 VwVG nimmt die Behörde ihr rechtzeitig und formrichtig angebotene Beweismittel ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich scheinen. Dabei fällt als Beweismittel u.a. ein Au-

genschein in Betracht (Art. 12 Bst. d VwVG). Der Anspruch der Parteien auf Abnahme angebotener Beweismittel steht einer vorwegnehmenden Beweiswürdigung jedoch nicht von vornherein entgegen. Vielmehr kann die Behörde auf die Abnahme (weiterer) Beweise verzichten, wenn diese eine nicht erhebliche Tatsache betreffen bzw. offensichtlich untauglich sind oder wenn sie aufgrund abgenommener Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen konnte, dass ihre Auffassung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (antizipierte Beweiswürdigung; Urteil des Bundesgerichts 1C_192/2010 vom 8. November 2010 E. 3.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4404/2012 vom 6. März 2013 E. 2.1 mit Hinweisen; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 33 N. 21 f.).

Im Verfahren vor der Vorinstanz haben einzig die Beschwerdeführenden 6 und 7 einen Augenschein anboten, nicht hingegen die Beschwerdeführenden 1, 2, 4 und 5. Letztere sind daher mit ihrem Vorhalt, die Vorinstanz habe mit dem Verzicht auf Durchführung eines Augenschein ihr rechtliches Gehör verletzt, von vornherein nicht zu hören. Daran ändert nichts, dass die Behörde den rechtserheblichen Sachverhalt in Nachachtung des Untersuchungsgrundsatzes von Amtes wegen feststellt und die Wahl der geeigneten Beweismittel in ihrem pflichtgemässen Ermessen liegt. Es ist vorliegend nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden 1, 2, 4 und 5 auch nicht begründet vorgebracht, dass die Vorinstanz pflichtwidrig auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet hat; entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden lässt sich alleine aus dem Umstand, dass mit dem geplanten Ausbau der Nordumfahrung Zürich ein verhältnismässig weitreichendes Ausführungsprojekt zu beurteilen ist, nicht schliessen, es müsse in jedem Fall ein Augenschein durchgeführt werden.

Die Beschwerdeführerinnen 6 beantragten die Durchführung eines Augenscheins im Zusammenhang mit den von ihnen angebehrten Emissionsbegrenzungen (Temporeduktion, lärmindernder Strassenbelag). Ferner suchten sie zu belegen, dass der Ausbau der Nordumfahrung Zürich auf dem angrenzenden Abschnitt der Nationalstrasse N1 zu einer wahrnehmbaren Verkehrszunahme führt und die Bevölkerung bereits heute durch Immissionen in besonderem Mass betroffen ist. Es ist jedoch nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführerinnen 6 auch nicht dargetan, dass die Vorinstanz durch einen Augenschein neue, entscheidungswesentliche Erkenntnisse hätte gewinnen können, insbesondere da zukünftige Auswirkungen im Streit liegen, deren Implikationen (noch)

nicht sichtbar sind. Insofern hätte ein Augenschein von vornherein etwas Willkürliches an sich (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5324/2009 vom 27. Juli 2010 E. 10.1 f.). Bei dieser Sachlage ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz in vorweggenommener Beweiswürdigung auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet hat und liegt somit auch keine Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführerinnen 6 auf rechtliches Gehör vor. Nichts anderes ergibt sich hinsichtlich der Beschwerdeführenden 7, die einen Augenschein insbesondere im Hinblick auf den – ihrer Ansicht nach bestehenden – Nutzen einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale angebeht haben. Ferner hat die Vorinstanz über das Eventualbegehren der Beschwerdeführenden 6 noch gar nicht verfügt (vgl. vorstehend E. 1.7.6), so dass die Beschwerde diesbezüglich als Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde entgegenzunehmen ist und das Bundesverwaltungsgericht einzig zu entscheiden hat, ob die Vorinstanz eine Verfügung zu erlassen verpflichtet gewesen wäre.

8.3

8.3.1 Die Beschwerdeführenden 1, 4, 6 und 7 halten der Vorinstanz ferner vor, sie habe in Missachtung von Art. 26a NSG i.V.m. Art. 45 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711) auf eine Einsprache- bzw. Einigungsverhandlung verzichtet, obschon sie ihre Begehren nach weitergehenden Emissionsbegrenzungen auch auf Art. 7 Abs. 3 EntG gestützt hätten.

8.3.2 Das NSG sieht für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen die Konzentration der Entscheidkompetenzen bei einer Leitbehörde vor (vgl. hierzu vorstehend E. 3.1). Entsprechend fallen sämtliche Verfahren zur Bewilligung eines Vorhabens im Plangenehmigungsverfahren vor der Vorinstanz zusammen und sind allfällige Einsprachen gegen das Ausführungsprojekt ebenso wie enteignungsrechtliche Einwände und Begehren um Entschädigung oder Sachleistung während der öffentlichen Auflage geltend zu machen. Auch die Instruktion der enteignungsrechtlichen Begehren nach Art. 7 bis 10 EntG obliegt der Vorinstanz. Im Anschluss an das Plangenehmigungsverfahren hat dann die ESchK zu entscheiden, ob trotz Schutzvorkehrungen ein Schaden verbleibt, der zu entschädigen ist (BGE 128 II 368 E. 3.1). Das Verfahren vor der Vorinstanz richtet sich nach dem NSG und subsidiär nach dem EntG (Art. 26a NSG). Letzteres sieht in Art. 45 Abs. 1 und 2 EntG vor, dass der Präsident der ESchK die Enteigneten sofort nach der öffentlichen Auflage zu einer Einigungsverhandlung an Ort und Stelle lädt (vgl. hierzu das Urteil des Bundesverwal-

tungsgerichts A-594/2009 vom 10. November 2009 E. 2.3 f.). Der Zeitpunkt der Einigungsverhandlung ist sodann massgebend für die Bestimmung des Verkehrswertes, auf dessen Grundlage die Höhe der Entschädigung festgelegt wird (Art. 19^{bis} Abs. 1 EntG).

Gegenstand einer formellen Enteignung können nach Art. 5 Abs. 1 EntG nebst dinglichen Rechten auch die aus dem Grundeigentum hervorgehenden Nachbarrechte sein. Das EntG verpflichtet den Enteigner jedoch, zunächst geeignete Schutzvorkehren zu treffen, um übermässige Einwirkungen überhaupt zu vermeiden (Art. 7 Abs. 3 EntG). Sieht ein Projekt geeignete Massnahmen nicht bereits vor, hat der Betroffene mittels (enteignungsrechtlicher) Einsprache im Plangenehmigungsverfahren entsprechende Begehren zu stellen. Lassen sich übermässige Immissionen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand vermeiden, so werden die Abwehransprüche zu Gunsten des vorrangigen öffentlichen Interesses am Werk unterdrückt bzw. enteignet und bleibt den Betroffenen nur mehr das Recht, eine Entschädigung zu fordern. Eine Entschädigung ist geschuldet, wenn die Immissionen für den Betroffenen nicht vorhersehbar waren, ihn in spezieller Weise treffen und einen schweren Schaden verursachen (BGE 123 II 560 E. 3a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1205/2012 vom 28. Juni 2012 E. 4.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung und die Literatur; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 648 ff.).

8.3.3 Die Beschwerdeführenden 1, 4 und 7 machen nicht begründet geltend, von einer (vorübergehenden) Enteignung (beschränkter) dinglicher oder persönlicher Rechte betroffen zu sein. Ihre Begehren in der Sache zielen vielmehr auf weitergehende Vorkehren zum Schutz vor Lärmimmissionen ab. Soweit die Beschwerdeführenden damit implizit auf die Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche hindeuten, stellt sich die Frage, ob bereits aus diesem Grund zusätzlich zum Plangenehmigungsverfahren ein Einigungsverfahren durchzuführen gewesen wäre.

Die Beschwerdeführenden fordern, abgesehen von Beschwerdeführer 4, keine Entschädigung wegen Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche und sie machen auch nicht geltend, die Einwirkungen seien im enteignungsrechtlich relevanten Sinn übermässig. Es erscheint somit fraglich, ob sich die Begehren der Beschwerdeführenden 1, 4 und 7 überhaupt auf Art. 7 Abs. 3 EntG stützen lassen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.144/2002 vom 19. Juli 2002 E. 3). Dies kann jedoch offen bleiben. Stehen wie vorliegend die Einwirkungen aus dem Bau und Betrieb

eines öffentlichen Werkes in Frage, lässt sich in der Regel nicht zum Voraus bestimmen, welche Nachbarrechte allenfalls entzogen oder beschränkt werden (vgl. BGE 116 Ib 11 E. 2b/cc). Die Vorinstanz war aus diesem Grund vorliegend nicht gehalten, mit Blick auf eine allfällige Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche während des Plangenehmigungsverfahrens vorsorglich bereits ein Einigungsverfahren durchzuführen (vgl. zum Ganzen auch BEATRICE WAGNER PFEIFER, Beweissicherung und Entschädigung bei Bauschäden – Verfahren vor der Eidgenössischen Schätzungskommission, in: Balsler juristische Mitteilungen [BJM] 2011, S. 74-76 und 83). Ferner kommt in Verfahren wie dem vorliegenden den enteignungsrechtlichen Ansprüchen nebst jenen aus Bundesumweltrecht lediglich ergänzende Funktion zu (vgl. zum Ganzen BGE 130 II 394 E. 7.2 und 9.2 u.a. unter Verweis auf BGE 123 II 560 E. 4a). Allein aus dem Umstand, dass sich ein Begehren allenfalls auch auf Art. 7 Abs. 3 EntG stützen lässt, kann demnach nicht folgern, es sei im Plangenehmigungsverfahren in jedem Fall bereits ein Einigungsverfahren durchzuführen. Hierzu verpflichtet auch nicht die blosser Möglichkeit einer (nachträglichen) Forderungseingabe; die Einigungsverhandlung wäre in diesem Fall nach dem Feststellen der Einwirkungen bzw. nach der Inbetriebnahme des Werkes im Hinblick auf die Leistung einer Entschädigung durch den Präsidenten der ESchK durchzuführen (vgl. BGE 116 Ib 11 E. 2b/dd; vgl. zur [nachträglichen] Forderungseingabe das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1205/2012 vom 28. Juni 2012 E. 5.4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung und Literatur). Soweit also die Beschwerdeführenden 1, 4 und 7 die Durchführung eines Einigungsverfahrens verlangen, sind ihre Beschwerden abzuweisen.

8.3.4 Die Gemeinde Geroldswil, eine der Beschwerdeführerinnen 6, hat in ihrer Einsprache vom 24. April 2009 ebenfalls ein Begehren um Enteignungsentschädigung gestellt. Zur Begründung verweist sie auf die Landerwerbstabelle (Dok. Nr. 1-123) bzw. den Situationsplan Landerwerb und vorübergehende Landbeanspruchung (Dok. Nr. 1-121) und die persönliche Anzeige. Demnach werden mehrere im Eigentum der Gemeinde Geroldswil stehende Grundstücke als "Fahrwege für Transporte während der Bauzeit" beansprucht. Bei den betreffenden Grundstücken handelt es sich um bestehende Verkehrs- und Wegflächen, wobei sich konkrete Angaben über die vorgesehene Beanspruchung der Grundstücke weder in den vorerwähnten Unterlagen noch in der angefochtenen Plangenehmigung finden. Für das Bundesverwaltungsgericht ist daher nicht abschliessend erkennbar, in welchem Umfang die betreffenden Grundstücke (überhaupt) beansprucht werden und ob die Beanspruchung einer (vorü-

bergehenden) Enteignung gleichkommt. Die Frage der Beanspruchung der Grundstücke der Gemeinde Geroldswil wird im Rahmen der ohnehin durchzuführenden Detailprojektierung (nochmals) zu prüfen und sodann allenfalls ein Einigungsverfahren durchzuführen sein (vgl. Dispositiv Ziff. 6 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 ist daher in Bezug auf die Grundstücke der Gemeinde Geroldswil mit einer entsprechenden Auflage zu versehen bzw. in die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 6 in diesem Sinne teilweise gutzuheissen.

8.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz in antizipierter Beweiswürdigung auf die Durchführung eines Augenscheins verzichten durfte und ihr entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführenden 1, 2 sowie 4 bis 7 diesbezüglich keine Gehörsverletzung vorzuhalten ist. Ferner war die Vorinstanz hinsichtlich der Begehren der Beschwerdeführenden 1, 4 und 7 nicht zur Durchführung eines Einigungsverfahrens verpflichtet und durfte daher bisher auf eine Überweisung der Planunterlagen und Forderungen an den Präsidenten der ESchK zur Durchführung einer Einigungsverhandlung verzichten. Ob die Beanspruchung der Grundstücke der Gemeinde Geroldswil einer Enteignung gleichkommt, wird im Rahmen der Detailprojektierung zu klären sein.

9.

Insgesamt ist hinsichtlich des Anspruchs auf rechtliches Gehör festzuhalten, dass die Vorinstanz die Rechte der Beschwerdeführenden auf Orientierung und Stellungnahme teilweise verletzt und die angefochtene Plangenehmigung teilweise unzureichend begründet hat. Nachdem den Beschwerdeführenden vor Bundesverwaltungsgericht jedoch nachträglich Gehör gewährt wurde, kann die Verletzung der Parteirechte, obschon sie nicht leicht wiegt, als behoben betrachtet werden. Der Gehörsverletzung ist bei der Verlegung der Kosten Rechnung zu tragen.

Kognition

10.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich grundsätzlich eine gewisse Zurückhaltung, wenn technische Probleme zu beurteilen sind oder die Vorinstanz

ihren Entscheid gestützt auf Berichte von Fachbehörden gefällt hat (BVGE 2011/33 E.4.4 mit Hinweisen; CANDRIAN, a.a.O., S. 113 N. 191). Vorliegend rechtfertigt sich eine entsprechende Zurückhaltung indes nicht ohne Weiteres, da die Vorinstanz – obschon oberste Planungsbehörde des Bundes für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen – in Teilen auf eine eigene Würdigung des rechtserheblichen Sachverhalts verzichtet hat (hierzu vorstehend E. 3 und E. 6.3).

Sachverhaltsfeststellung und Beweisanträge

11.

11.1 Die Beschwerdeführenden 3 halten der Vorinstanz eine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vor und beantragen in verschiedener Hinsicht eine Ergänzung des UVB. Die Rechtsbegehren betreffen insbesondere den Schutz vor (übermässigen) Immissionen während der Bauzeit. Soweit die Vorinstanz in diesem Zusammenhang auf die nachfolgende Detailprojektierung verwies, rügen die Beschwerdeführenden 3 sodann eine Verletzung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV und eine Vereitelung von Bundesumweltrecht. Sie sind der Ansicht, sie müssten sich (bereits) auf der Grundlage des UVB ein Bild über sämtliche Belastungen machen können. Es ist daher im Folgenden vorab zu prüfen, ob die Vorinstanz die Beurteilung von Immissionen während der Bauzeit in Teilen in die nachgeordnete Detailprojektierung verweisen durfte (vgl. Erwägung 12.29 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012).

11.2 Wie bereits in der Zwischenverfügung vom 31. Juli 2012 festgehalten, sieht zwar die Gesetzgebung über die Nationalstrassen für deren Bau und Ausbau eine Detailprojektierung nicht ausdrücklich vor. Dies schliesst einen solchen Verfahrensschritt indes nicht von vornherein aus. Die Möglichkeit, bestimmte Detailfragen in einem nachgeordneten Verfahren eingehender zu regeln, erlaubt deren vertiefte Abklärung unter Berücksichtigung des Planungsverlaufs. Dabei sind jedoch die Verfahrens- und Parteirechte umfassend zu wahren. Das ASTRA wird das Detailprojekt entsprechend der Vorinstanz zur Genehmigung einzureichen und die Vorinstanz ihren Entscheid in eine Verfügung zu kleiden haben. Schliesslich ist den Parteien derselbe Rechtsschutz wie gegen die Plangenehmigung zu gewähren (vgl. BGE 121 II 378 E. 6; Urteil des Bundesgerichts 1C_343/2011 vom 15. März 2012 E. 3.4; ferner BGE 131 II 581 E. 2 betreffend den Rechtsschutz im nachgelagerten vereinfachten eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren).

11.3 Vorliegend ist nicht zu erkennen, inwiefern den Beschwerdeführenden 3 als Folge der Durchführung einer Detailprojektierung effektiver Rechtsschutz verwehrt würde, ist ihnen doch derselbe Rechtsschutz zu gewähren wie gegen die Plangenehmigung. Zudem ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden 3 auch nicht begründet dargelegt, dass die vorliegende Plangenehmigung die spätere Beurteilung von Umweltauswirkungen und den Entscheid über allenfalls zu treffende (zusätzliche) Emissionsbegrenzungen richtungsweisend vorentscheiden würde, zumal der Ausbau der Nordumfahrung von den Beschwerdeführenden 3 nicht im Grundsatz in Frage gestellt wird. Deren Vorhalt, die Vorinstanz verletze mit ihrem Entscheid die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV, geht daher fehl.

Nichts anderes ergibt sich aus Bundesumweltrecht. Zwar sind Umweltauswirkungen nach Art. 8 USG sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken zu beurteilen (vgl. auch Art. 9 Abs. 3 der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV, SR 814.011]). Der Grundsatz der ganzheitlichen Betrachtungsweise steht jedoch einer Aufteilung der UVP in mehrere Etappen nicht von vornherein entgegen. Vielmehr lässt es Art. 5 Abs. 2 UVPV zu, über wesentliche Umweltauswirkungen ausnahmsweise erst mit der nachträglichen Genehmigung von Detailplänen zu entscheiden; a majore ad minus muss dies auch für Umweltauswirkungen gelten, die nicht als wesentlich i.S.v. Art. 5 Abs. 2 UVPV anzusehen sind. Sachliche Gründe, die ein solches Vorgehen ausnahmsweise rechtfertigen, erkennt die Rechtsprechung insbesondere in den Umständen des Planungsverlaufs, wenn in einem ersten Planungsschritt bereits (verbindlich) gewisse umweltrelevante Fragen geregelt werden, ohne dass jedoch die Umweltauswirkungen abschliessend beurteilt werden können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_86/2008 vom 10. Juli 2008 E. 4.1; Urteil des Bundesgerichts 1A.230/2005 vom 4. April 2006 E. 3.3; HERIBERT RAUSCH/PETER M. KELLER, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand März 2001, Art. 9 N 57; ALAIN GRIFFEL/HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2011, Art. 10a N. 40). Ob die Aufteilung der Beurteilung von Umweltauswirkungen vorliegend als sachgerecht erscheint, ist nachfolgend im Zusammenhang mit den jeweiligen Sachverhaltsrügen zu prüfen.

11.4 Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass vorliegend weder die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV noch Bundesum-

weltrecht einer (detaillierten) Beurteilung von Umweltauswirkungen in einer nachgeordneten Detailprojektierung grundsätzlich entgegenstehen.

12.

12.1 Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden die Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführenden 3 zu prüfen.

12.2 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf eine allfällige unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts hin (Art. 49 Bst. b VwVG). Unvollständig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn wesentliche Gesichtspunkte nicht berücksichtigt werden bzw. wurden, wobei zu beachten ist, dass der Sachverhalt im Verfahren vor der Vorinstanz von Amtes wegen festzustellen ist. Die fehlerhafte Feststellung muss sich dabei stets auf den wesentlichen, d.h. rechtserheblichen Sachverhalt beziehen und mithin für den Ausgang der Streitigkeit erheblich sein (BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 28 f. zu Art. 49).

12.3 Die Beschwerdeführenden 3 rügen, die Vorinstanz habe keine Herabsetzung der allgemeine Höchstgeschwindigkeit geprüft und insbesondere kein Gutachten i.S.v. Art. 32 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) eingeholt (Rechtsbegehren Ziff. 5).

Unbestritten ist, dass die Vorinstanz kein entsprechendes Gutachten eingeholt hat. Gleichzeitig hat sie das Begehren der Beschwerdeführenden 3, es sei die Höchstgeschwindigkeit herabzusetzen, jedoch abgelehnt. Es stellt sich daher die Frage, ob die Vorinstanz den Sachverhalt vollständig abgeklärt hat. Die Vorinstanz und das ASTRA halten dafür, Gegenstand eines Ausführungsprojekts sei einzig die technische und bauliche Ausgestaltung der Nationalstrasse, während allfällige Massnahmen zur Verkehrsbeeinflussung erst in einem weiteren Schritt anzuordnen seien. In materieller Hinsicht ist mithin streitig, ob eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit überhaupt im Rahmen der Plangenehmigung angeordnet werden kann – und gegebenenfalls vorliegend gestützt auf ein Gutachten anzuordnen gewesen wäre. Auf die Frage, ob die Vorinstanz in formeller Hinsicht den Sachverhalt vollständig abgeklärt hat, ist daher im Rahmen der materiellen Beurteilung einzugehen (nachfolgend E. 29).

12.4 Nach Ansicht der Beschwerdeführenden 3 ist aus dem UVB sodann nicht hinreichend ersichtlich, mit welchen Immissionen sie während der Bauzeit zu rechnen haben. Der UVB sei daher in dieser Hinsicht zu ergänzen und insbesondere aufzuzeigen, in welcher Form die beiden Installationsplätze für lärmintensive Arbeiten genutzt werden (Rechtsbegehren Ziff. 18). Weitere Ergänzungen verlangen die Beschwerdeführenden 3 hinsichtlich der Materialbewirtschaftung. Konkret sei aufzuzeigen, wie der Abraum aus der Tagbaugrube Weiningen abtransportiert wird (Rechtsbegehren Ziffn. 19 und 24) und auf welchen Wegen die Materialtransporte von und zu den Installationsplätzen und Zwischendepots in Weiningen erfolgen (Rechtsbegehren Ziffn. 22 und 24).

Der UVB stellt die Umweltauswirkungen zusammengefasst über das gesamte Ausführungsprojekt dar (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 47-50 und 65-72). Für eine detaillierte Darstellung der Lärmemissionen verweist der UVB auf den Bericht lärmakustisches Projekt 29. Februar 2008 (Dok. Nr. 1-301) und das Massnahmenkonzept Lärm in der Bauphase vom 29. Februar 2008 (Beilagen-Nr. 2-41). Ferner hat das ASTRA mit Schreiben vom 5. August 2010 ergänzende Unterlagen zum Thema Erschütterungen beigebracht. Aus diesen Berichten und Unterlagen ist ersichtlich, welche Emissionen der geplante Ausbau der Nordumfahrung Zürich während der Bauzeit (voraussichtlich) verursachen wird, nämlich insbesondere Lärm und Luftverunreinigungen als Folge der Lastwagenfahrten und der eigentlichen Baustellen. Aus dem technischen Bericht zum Bau der 3. Tunnelröhre und den dazugehörigen Planunterlagen ist ersichtlich, wie der Abraum aus der Tagbaugrube von Weiningen abtransportiert und wo er zwischen- bzw. abgelagert wird (Technischer Bericht vom 30. September 2008, Dok. Nr. 2-1, S. 56-58; Tagbau Weiningen, Temporäre Verkehrsführung Weiningen, Situation 1:500, Beilagen-Nr. 2-49). Weiter enthalten der UVB und die ergänzenden Berichte Angaben zu den lärmigen Bauphasen und den lärmintensiven Bauarbeiten, zu deren (voraussichtlicher) Dauer, den geplanten Arbeitszeiten sowie zur Festlegung der Massnahmenstufen gemäss der Baulärm-Richtlinie und den zu treffenden Massnahmen (Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 15-20; Massnahmenkonzept während der Bauphase vom 29. Februar 2008, Beilagen-Nr. 2-41, S. 4 f., 8, 10 und 13-20). (Lärmintensive) Bauarbeiten ausserhalb der Regelbauzeit von wochentags 07.00 bis 12.00 Uhr und 13.00 bis 19.00 Uhr beschränken sich demnach auf zwei Wochen (Montag bis Freitag) für den Rückbau bestehender Brücken im Bereich der Tunnelvorzone (Überführung Püntenstrasse und Überführung Halbanschluss Weiningen).

Ferner ist aus den Unterlagen ersichtlich, welche (vorübergehenden) Massnahmen zum Schutz vor Lärmimmissionen während der Bauphase getroffen werden (zur Lage und Dimensionierung der provisorischen Lärmschutzwände im Bereich der Tagbaugrube vgl. Installationsplatz und Baustellenerschliessung, Situation 1:1000, Beilagen-Nr. 2-38).

Mit dem BAFU ist davon auszugehen, dass der UVB und die ergänzenden Unterlagen die Umweltauswirkungen während der Bauzeit grundsätzlich nachvollziehbar und – dem Stand der Projektierung entsprechend – vollständig darstellt. Die Umweltauswirkungen lassen sich im Wesentlichen abschätzen und erweisen sich die tatsächlichen Umstände insofern als in genügendem Masse erstellt. Hinsichtlich der Transportrouten der Lastwagen hält der UVB nachvollziehbar fest, hierzu liessen sich erst nach der Vergabe der Aufträge an die Unternehmen näheren Angaben machen, wobei Materialtransporte per Lastwagen von der Baustelle bzw. dem Zwischendeponie- und Installationsplatz nach Möglichkeit direkt auf die Nationalstrasse geführt werden sollen (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 20 und 31; Massnahmenkonzept Lärm in der Bauphase vom 29. Februar 2008, Beilagen-Nr. 2-41, S. 8); der (vorläufigen) Beurteilung der Umweltauswirkungen liegen verschiedene Transportszenarien zu Grunde (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 47-49). Bei dieser Sachlage ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführenden 3 mit ihrer Forderung nach einer Konkretisierung des Konzeptes zur Materialbewirtschaftung (Abtransport Abraum sowie Materialtransporte von und zu den Installationsplätzen sowie der Tagbaugrube) und (detaillierter) Angaben zu den Auswirkungen des Lastwagenverkehrs in die nachfolgende Detailprojektierung verwiesen hat. Eine Vereitelung von Bundesumweltrecht ist insofern nicht erkennbar (vgl. auch vorstehend E. 11.2 f.). Die Vorinstanz hätte bei dieser Sachlage das Begehren der Beschwerdeführenden 3, es sei der UVB hinsichtlich der Materialbewirtschaftung zu ergänzen, jedoch nicht abweisen dürfen. Vielmehr wäre das ASTRA mittels Auflage zu verpflichten gewesen, die Umweltauswirkungen der Lastwagenfahrten bzw. der Materialbewirtschaftung – zusammen mit möglichen Massnahmen zum Schutz vor Immissionen – in der Detailprojektierung zu konkretisieren. Insofern ist die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3 (Rechtsbegehren Ziffn. 19, 22 und 24) teilweise gutzuheissen und die Plangenehmigung um eine entsprechende Auflage zu ergänzen. Auf den Einwand, es sei weder aus dem UVB noch aus den weiteren Planunterlagen ersichtlich, in welcher Form die beiden im Bereich der Tagbaugrube vorgesehenen Installationsplätze für lärmverursachende Tätigkeiten genutzt werden, ist im

Rahmen der nachfolgenden materiellen Beurteilung einzugehen (vgl. nachfolgend E. 36 und 37.5). Im Übrigen und soweit weitergehend ist die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3 hinsichtlich der Rechtsbegehren Ziffn. 19, 22 und 24, soweit diese die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts betreffen, und desgleichen auch das Rechtsbegehren Ziff. 1 abzuweisen.

12.5 Die Beschwerdeführenden 3 verlangen weiter, es sei der UVB zu ergänzen und die (künftigen) Lärmimmissionen bei der Liegenschaft des Beschwerdeführenden F._____ durch Messungen zu ermitteln (Rechtsbegehren Ziff. 17). Sie halten dafür, das Berechnungsmodell zur Ermittlung der Lärmbelastung trage der besonderen Lage der Liegenschaft nicht gebührend Rechnung.

Lärmimmissionen werden nach Art. 38 Abs. 1 LSV anhand von Berechnungen oder Messungen ermittelt. Der Verordnungsgeber räumt demnach alternativ die Anwendung einer dieser beiden Ermittlungsmethoden ein und bringt gleichzeitig zum Ausdruck, dass sie in qualitativer Hinsicht gleichwertig sind (Urteil des Bundesgerichts 1A.140/2005 vom 4. April 2006 E. 4.2.1).

Das ASTRA hat im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht gestützt auf die Verkehrsprognosen eine Berechnung der Lärmimmissionen bei der Liegenschaft des Beschwerdeführenden F._____ und die Stellungnahme eines Akustikers vom 15. Oktober 2012 beigebracht (Beilage 6 der Vernehmlassung des ASTRA vom 6. Juni 2012 und Beilage 18 der Stellungnahme vom 29. Oktober 2012). Demnach liegen die Lärmimmissionen im Betriebszustand im Jahr 2025 tagsüber um zumindest 8 dB(A) und in der Nacht um zumindest 4 dB(A) unterhalb des massgebenden IGW. Nach der Stellungnahme des Akustikers bildet jedoch das Berechnungsmodell StL-86+ Mehrfachreflexionen und meteorologische Einflüsse wie häufige Westwindwetterlagen nicht ab. Im ungünstigsten Fall würde sich die Lärmbelastung bei der betreffenden Liegenschaft um 4 dB(A) erhöhen. Den Beschwerdeführenden 3 ist daher insofern zuzustimmen, als das verwendete Berechnungsmodell die örtliche Verhältnisse nicht umfassend berücksichtigt. Selbst im ungünstigsten Fall würden die IGW jedoch eingehalten und besteht, da eine Berechnung der Lärmimmissionen mit deren Messung gleichwertig ist, kein Anlass für eine weitergehende Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und ist die Beschwerde daher in diesem Punkt abzuweisen. Soweit die Beschwerdeführenden 3 darüber hinaus einwenden, die Verkehrsprognosen seien unzutreffend, ist

darauf im Rahmen der lärmrechtlichen Beurteilung des Ausführungsprojekts einzugehen. Insbesondere stellt sich die Frage, ob aus der mit Prognosen verbundenen Unsicherheiten ein Anspruch auf (weitergehende) verschärfte Emissionsbegrenzungen folgt, wie die Beschwerdeführenden 3 vorbringen (nachfolgend E. 22 und insbesondere E. 22.3).

13.

13.1 Die Beschwerdeführenden 7 stellen mit Replik vom 20. August 2012 den Antrag, es sei ein (ergänzendes) Gutachten der Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich (NHK) bzw. ein solches der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) einzuholen. Sie suchen damit den – seitens des ASTRA und der Vorinstanz bestrittenen – Gewinn der angebotenen Überdeckung der westlichen Tunnelportale und der Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen für Landschaft und Siedlung zu belegen.

13.2 Die Begutachtung durch die ENHK ist in den Art. 7 und 8 NHG geregelt. Nach Art. 7 Abs. 2 NHG ist ein Gutachten obligatorisch, wenn ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich grundsätzliche Fragen stellen. Die ENHK kann zudem von sich aus oder auf Anfrage der zuständigen Behörde in wichtigen Fällen ein Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung eines Schutzobjekts abgeben (fakultative Begutachtung; Art. 8 NHG).

Ein Objekt, das in einem Bundesinventar aufgeführt ist, wird vorliegend nicht berührt. Eine obligatorische Begutachtung durch die ENHK fällt daher von vornherein ausser Betracht (vgl. BGE 138 II 281 E. 4.3). Dasselbe gilt für die freiwillige Begutachtung. Zwar muss für den Ausbau der Nordumfahrung Zürich ein Endmoränenwall, der im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler (kantonaler/regionaler) Bedeutung vom 4. Januar 1980 verzeichnet ist, teilweise abgetragen werden. Es ist jedoch nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden 7 nicht begründet dargelegt, dass es sich dabei um einen wichtigen Fall i.S.v. Art. 8 NHG handelt und gegebenenfalls die ENHK um eine fakultative Begutachtung anzufordern wäre (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_371/2012 vom 30. Mai 2013 E. 5.2-5.6). Insbesondere ist nicht erkennbar, dass sich hinsichtlich der Umschreibung bzw. Konkretisierung des Schutzziels – dem grösstmöglichen Erhalt der Endmoräne – und der Beurteilung des (neuerlichen) Eingriffs in das Schutzobjekt grundsätzliche Fragen stellen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_542/2012 vom 14. Mai

2013 E. 5.2 f). Darüber hinaus fällt in Betracht, dass die NHK bereits mit der Frage der Beeinträchtigung des erwähnten Schutzobjekts befasst war; sie hat am 3. Juni 2009 zum Ausführungsprojekt Stellung genommen. Es erscheint somit angezeigt, – wenn überhaupt – nicht die ENHK um eine erstmalige sondern die NHK um eine ergänzende Beurteilung anzugehen (hierzu sogleich E. 13.3). Der Beweisantrag der Beschwerdeführenden 7, es sei ein Gutachten der ENHK einzuholen, ist somit abzuweisen.

13.3 Im weiteren ist zu prüfen, ob entsprechend dem Begehren der Beschwerdeführenden 7 eine ergänzende Stellungnahme der NHK einzuholen ist, insbesondere mit Blick auf die vorerwähnte Beeinträchtigung eines Schutzobjekts von überkommunaler Bedeutung.

Eine neuerliche Begutachtung durch die NHK fällt zunächst gestützt auf Art. 9 NHG in Betracht, wonach die zuständige Behörde auch die für den Natur- und Heimatschutz zuständige kantonale Kommission um ein Gutachten ersuchen kann. Sie hat von dieser Möglichkeit nach pflichtgemäßem Ermessen Gebrauch zu machen. Ferner ist nach Art. 26 Abs. 3 NSG kantonales Recht zu berücksichtigen, soweit es den Bau und Betrieb der Nationalstrasse nicht unverhältnismässig einschränkt. Dieses sieht vor, dass die NHK zu Projekten für grössere Bauten und Anlagen im Bereich von Schutzobjekten von überkommunaler Bedeutung Stellung nimmt (vgl. § 216 Abs. 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG/ZH; Züricher Loseblattsammlung (LS) 700.1] i.V.m. § 3 Abs. 1 Bst. d der kantonalen Verordnung vom 12. Januar 2005 über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG [LS 702.111]).

Die NHK hat am 3. Juni 2009 bereits einmal zum Ausführungsprojekt Stellung genommen, was jedoch eine neuerliche Begutachtung nicht von vornherein ausschliesst, wenn sachliche Gründe hierfür vorliegen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_361/2008 vom 27. April 2009 E. 7). Dabei fällt vorliegend in Betracht, dass der NHK zum Zeitpunkt ihrer Beurteilung erst die Machbarkeitsstudie für eine 270 m lange Überdeckung vorlag und diese nach Ansicht der NHK im Vergleich zum Ausführungsprojekt wenig Vorteile mit sich bringen würde (Stellungnahme der NHK vom 3. Juni 2009, zu den Akten genommen als Beilage 30 der Stellungnahme des ASTRA vom 4. April 2013, S. 7). Die Beschwerdeführenden nahmen die Kritik der NHK auf und stellen nun mit der Vorstudie Chance Gubrist eine Variante zur Beurteilung, die – ihrer Ansicht nach – Landschaft und Schutzobjekt weit(er)gehend schont. Es erscheint daher nicht von vorn-

herein ausgeschlossen, dass die NHK im Rahmen einer neuerlichen Begutachtung der geforderten Variante gemäss der Vorstudie Chance Gubrist – im Vergleich zum Ausführungsprojekt – zu einem anderen Ergebnis gelangt. Die Frage, ob die NHK um eine neuerliche Begutachtung anzugehen ist, steht dabei in engem Zusammenhang mit der materiellen Beurteilung des Ausführungsprojekts und ist über den Beweisantrag der Beschwerdeführenden 7 daher an dortiger Stelle zu entscheiden (vgl. nachfolgend E. 27.6.4).

14.

Die Beschwerdeführenden 6 und 7 beantragen vor Bundesverwaltungsgericht die Durchführung eines Augenscheins. Die tatsächlichen Umstände erweisen sich jedoch vorliegend als in genügendem Masse erstellt (vgl. auch vorstehend E. 8.2) bzw. ist die Angelegenheit, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, ohnehin teilweise zur weiteren Abklärung und zum neuen Entscheid (im Rahmen der Detailprojektierung) an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Beweisantrag der Beschwerdeführenden 6 und 7 ist daher in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen.

15.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der UVB die voraussichtlichen Umweltauswirkungen während der Bauphase im Wesentlichen stufengerecht abbildet und die Vorinstanz die Beschwerdeführenden 3 im Übrigen auf die Detailprojektierung verweisen durfte. Insofern bedarf der rechtserhebliche Sachverhalt keiner Ergänzung. Abzuweisen sind schliesslich die Beweisanträge der Beschwerdeführenden 6 und 7, es sei ein Augenschein durchzuführen und ein Gutachten der ENHK einzuholen.

Überdeckung der westlichen Tunnelportale

16.

16.1 In materieller Hinsicht beantragen die Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 übereinstimmend, es sei im Ausführungsprojekt eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale vorzusehen. Sie halten dafür, der Verzicht auf eine Überdeckung stehe in einem unzulässigen Widerspruch zum Richtplan des Kantons Zürich und verletze Bundesrecht.

Soweit die Beschwerdeführenden mit ihren Vorbringen die Gesetzmässigkeit des genehmigten Ausführungsprojekts in Frage stellen, ist zu beachten, dass nach der Verfahrens- und Zuständigkeitsordnung des NSG das ASTRA bei der Erarbeitung eines Ausführungsprojekts grundsätzlich

an das generelle Projekt gebunden ist (vgl. vorstehend E. 1.8.2 f.; Urteil des Bundesgerichts 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 3.2). Es ist daher vorab zu prüfen, ob das generelle Projekt hinsichtlich einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale verbindliche Vorgaben macht.

16.2 Im generellen Projekt sind nach Art. 12 NSG insbesondere die Linienführung der Strassen, die Anschlussstellen und die Kreuzungsbauwerke darzustellen. Tunnelbauwerke sind nicht ausdrücklich erwähnt. Die Aufzählung in Art. 12 NSG ist jedoch nicht abschliessend und wird in Art. 10 Abs. 1 NSV konkretisiert. Hiernach schliesst die Festlegung der Linienführung die ober- und unterirdische Strassenführung mit ein und sind Tunnelbauwerke demnach grundsätzlich Bestandteil der generellen Projektierung.

Nach Art. 10 Abs. 2 NSV ist das generelle Projekt so auszuarbeiten und festzulegen, dass keine wesentlichen Verschiebungen und Änderungen mehr zu erwarten sind. Projektbestandteile dürfen daher bei der Ausführungsprojektierung nicht wesentlich geändert werden, doch sind kleinere Abweichungen nach dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 2 NSV nicht ausgeschlossen. Die Wesentlichkeit einer Abweichung vom generellen Projekt beurteilt sich im Allgemeinen anhand eines Vergleichs der in den verschiedenen Projektierungsstufen vorgesehenen Varianten. Dabei ist auch zu beachten, ob die Variante im generellen Projekt bewusst gewählt wurde oder ob es sich dabei lediglich um eine von verschiedenen denkbaren Varianten handelt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 3.4.4). Die Festlegung der ober- und unterirdischen Strassenführung i.S.v. Art. 10 Abs. 1 NSV bezieht sich demnach – vorbehältlich einer ausdrücklichen Entscheidung im Rahmen der generellen Projektierung – auf eigentliche Tunnelstrecken, nicht aber auf kleinere Überdeckungen wie Grünbrücken (Urteil des Bundesgerichts 1E.8/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 7.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; zur Tragweite von Art. 10 Abs. 2 NSV vgl. BGE 112 Ib 543 E. 3).

16.3 Das generelle Projekt betreffend die Nationalstrasse N1/N20, Ausbau Zürich Nord, wurde vom Bundesrat mit Beschluss vom 12. September 2007 genehmigt und zur Ausarbeitung des Ausführungsprojekts freigegeben. Die im Vernehmlassungsverfahren angebrachten Wünsche und Begehren der Bundesstellen und der kantonalen Instanzen sind gemäss dem Genehmigungsbeschluss im Rahmen der Ausführungsprojektierung zu prüfen und innerhalb der gesetzlichen Vorschriften sowie nach den geltenden Standards möglichst kostenneutral zu berücksichtigen. Hin-

sichtlich der hier interessierenden Frage der Überdeckung der westlichen Tunnelportale kann dem Beschluss des Bundesrates nichts Weitergehendes entnommen werden.

In den Unterlagen zum generellen Projekt, wie sie in die kantonale Vernehmlassung gegeben wurden, ist eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale nicht vorgesehen; nach der Gesamtsituation vom 2. Juli 2007 verläuft die Nationalstrasse im betreffenden Bereich oberirdisch (Gesamtsituation vom 2. Juli 2007, Beilage 1 zum generellen Projekt, Gubristtunnel 3. Röhre und Trasse Weiningen). Die Möglichkeit einer Überdeckung findet sodann weder im technischen Bericht zum Trasse Weiningen vom März 2004 (Beilage 27 zum generellen Projekt, Gubristtunnel 3. Röhre und Trasse Weiningen) noch im Umweltverträglichkeitsbericht 2. Stufe vom 6. März 2006 Erwähnung. Gemäss einem Zusatzbericht des Tiefbauamtes des Kantons Zürich zum generellen Projekt haben jedoch die Beschwerdeführerin 2 und die Gemeinde Unterengstringen im Rahmen der kantonalen Vernehmlassung eine Verlängerung des Portals der 3. Tunnelröhre verlangt. Der Bericht hält diesbezüglich fest, es bestehe die Möglichkeit, das Portal der 3. Tunnelröhre um rund 90 m in Richtung Westen zu verlängern (Zusatzbericht des Tiefbauamtes des Kantons Zürich vom März 2006 zum generellen Projekt, S. 20 f.). Als Empfehlung des Tiefbauamtes ist schliesslich festgehalten:

Die Verlängerung der Portalüberdeckung wird im Rahmen des Optimierungsprozesses in der Phase Ausführungsprojektierung detailliert geprüft.

16.4 Das generelle Projekt enthält nach dem Gesagten keine verbindlichen Vorgaben hinsichtlich einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale; eine Überdeckung ist weder vorgesehen noch wird sie ausdrücklich ausgeschlossen. Vielmehr zielt der erwähnte Zusatzbericht des Tiefbauamtes des Kantons Zürich, der Bestandteil des vom Bundesrat genehmigten generellen Projekts ist, darauf ab, auf die Frage einer teilweisen Überdeckung im Rahmen der Ausführungsprojektierung näher einzugehen. Im Rahmen einer Variantenstudie wurde daraufhin eine vollständige Überdeckung geprüft, deren Aufnahme in das Ausführungsprojekt jedoch wegen der Kostenfolgen und aus Gründen der Verkehrssicherheit verworfen (vgl. Variantenstudie Überdeckung Weiningen vom 23. März 2007, zu den Akten genommen als Beilage 29 der Stellungnahme des ASTRA vom 4. April 2013). Als ein Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass das Ausführungsprojekt hinsichtlich der Strassenführung nicht in unzulässiger Weise vom generellen Projekt abweicht, dieses aber eine unterirdische Strassenführung im Bereich der westlichen Tunnelportale auch nicht aus-

schliesst. Im Folgenden ist daher zu beurteilen, ob die von den Beschwerdeführenden verlangte Überdeckung rechtlich geboten ist und die Vorinstanz daher verpflichtet gewesen wäre, das Ausführungsprojekt entsprechend zu ergänzen.

17.

17.1 Die Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 stützen ihre Forderung nach einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale zunächst auf den Richtplan des Kantons Zürich, der eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale vorschreibe (hierzu nachfolgend E. 18). Zudem stehe das Ausführungsprojekt im Widerspruch zur Motion 11.3003, mit welcher der Bundesrat verbindlich beauftragt worden sei, das Ausführungsprojekt nochmals im Hinblick auf eine Überdeckung zu prüfen (hierzu nachfolgend E. 19). Im Weiteren rügen die Beschwerdeführenden in verschiedener Hinsicht die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts (hierzu nachfolgend E. 20–24) sowie eine rechtsfehlerhafte Interessenabwägung (hierzu nachfolgend E. 27). Ihrer Ansicht nach hat die Vorinstanz insbesondere dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip sowie der Möglichkeit, die aus dem seinerzeitigen Bau der Nordumfahrung Zürich resultierende Zerschneidung von Siedlung und Landschaft zumindest in Teilen rückgängig machen bzw. "reparieren" zu können (hierzu nachfolgend E. 25), zu wenig Gewicht beigemessen.

17.2 Nationalstrassen müssen nach Art. 5 Abs. 1 NSG hohen technischen Anforderungen genügen und sollen insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten. Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen – wo das anwendbare Recht entsprechende Handlungsspielräume öffnet – gegeneinander abzuwägen (Art. 5 Abs. 2 NSG). In diesem Rahmen sind mögliche Alternativen zu prüfen, da sich regelmässig nur anhand von Alternativen beurteilen lässt, ob die berührten Interesse grösstmögliche Beachtung fanden. Die Gesetzeskonformität eines Ausführungsprojekts, welches die umfassende Abwägung aller berührter Interessen gebietet, setzt mithin eine Prüfung von Alternativen voraus (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 7).

17.3 Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, welche (konkreten) Anforderungen der kantonale Richtplan und das anwendbare Bundesrecht an das vorliegende Ausführungsprojekt stellen und ob das Ausführungsprojekt

diesen genügt (nachfolgend E. 18-25). Dort, wo das anwendbare Bundesrecht Handlungsspielräume offen lässt, ist dann in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob ihm Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 5 Abs. 2 NSG eine andere Lösung hätte gewählt werden müssen bzw. eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale vorzusehen gewesen wäre (nachfolgend E. 27; vgl. zum Prüfungsschema BGE 134 II 97 E. 3.1).

18.

18.1 Nach Ansicht der Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 steht das Ausführungsprojekt im Widerspruch zum Richt- bzw. Verkehrsplan des Kantons Zürich. Dieser schreibe im Zusammenhang mit dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich eine Überdeckung der östlichen wie auch der westlichen Tunnelportale vor und binde mit der Genehmigung durch den Bundesrat die kantonalen und die Bundesbehörden gleichermassen. Entsprechend sei die Festsetzung des Richtplans unverändert in die weitere Planung und Interessenabwägung einzubeziehen und dürfe, da die Kostenfolgen dem Bundesrat bei dessen Genehmigung bekannt gewesen seien, nicht gegen diese abgewogen werden. Die Vorinstanz sei aufgrund der Festsetzung im Richtplan in der Bewertung der berührten Interessen nicht frei. Vielmehr müsse den Interessen, wie sie im Richtplan zum Ausdruck kommen würden, ein erhebliches Gewicht beigemessen werden. Daran ändere auch nichts, dass die Überdeckung im Richtplan lediglich stichwortartig aufgeführt sei.

Die Vorinstanz und das ASTRA bestreiten, den Richtplan des Kantons Zürich ausser Acht gelassen zu haben. In der Ausführungsprojektierung seien verschiedene Varianten einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale näher geprüft worden. Die Prüfung habe jedoch ergeben, dass einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale überwiegende Interessen entgegenstünden. Das Ausführungsprojekt sei daher zu Recht nicht um die geforderte Überdeckung ergänzt worden.

18.2 Für die Erstellung der Richtpläne erarbeiten die Kantone unter Mitwirkung der Bevölkerung zunächst eine Gesamtschau der räumlichen Ordnung und bestimmen in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll (Art. 6 Abs. 1-3 RPG). Sie berücksichtigen dabei die Richtpläne der Nachbarkantone sowie die Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes (Art. 6 Abs. 4 RPG; vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 6 N. 43 f.). Der Richtplan hält schliesslich die wesentlichen Ergebnisse der

Richtplanung fest und zeigt auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung aufeinander abzustimmen sind (Art. 8 Abs. 1 Bst. a RPG; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 RPG). Der Richtplan ist somit das Instrument zur Abstimmung und Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten aller mit Planungsaufgaben beauftragter Hoheitsträger, insbesondere des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (Urteil des Bundesgerichts 1C_101/2007 vom 26. Februar 2008 E. 4.1).

Nach Art. 9 Abs. 1 RPG sind Richtpläne für die Behörden zwar verbindlich, die Verbindlichkeit ist jedoch von beschränkter Tragweite. Als Instrument zur Abstimmung raumwirksamer Aufgaben steuert der Richtplan die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben und leitet in diesem Sinne die Behörden an. Rechtsgrundlage eines Sachentscheids wie vorliegend der Plan genehmigung für den Ausbau der Nordumfahrung Zürich bleibt jedoch stets das in der Sache anwendbare Recht. Die Bindungswirkung des Richtplans entfaltet sich nur – aber immerhin – dort, wo das in der Sache anwendbare Recht bei der Erfüllung einer raumwirksamen Aufgabe Ermessen einräumt bzw. Handlungsspielräume gewährt (Urteil des Bundesgerichts 1C_98/2012 vom 7. August 2012 E. 5.1 unter Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.1 f. mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Lehre). Aus dem Richtplan ergeben sich somit verbindliche Leitlinien für die Wahrnehmung des gesetzlich eingeräumten Ermessens, seine Bindungswirkung bleibt jedoch immer auf den Rahmen des geltenden Rechts beschränkt (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 9 N. 25 f.). Der Richtplan äussert sich zudem nur über räumliche Belange aus der Sicht des Gemeinwesens. Wo das anwendbare Recht eine umfassende Interessenabwägung verlangt, sind die räumlichen Interessen gegen andere berührte private und nichträumliche öffentliche Interessen abzuwägen. Die Richtplanaussagen sind dabei als verbindliche Interessenbekundungen bzw. als Ergebnis des räumlichen Abstimmungsprozesses grundsätzlich unverändert entgegenzunehmen und in die Interessenabwägung aufzunehmen (BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 9 N. 23). Die Bindungskraft des Richtplans steht somit unter dem Vorbehalt des in der Sache anwendbaren Rechts und der Interessenabwägung (ausführlich zum Begriff der Behördenverbindlichkeit DANIEL GABI/LUKAS BÜHLMANN, Der schwierige Umgang mit dem Begriff der Behördenverbindlichkeit, in: Raum & Umwelt, November 2001, S. 44 ff., insbes. S. 47).

Richtpläne werden für die Bundesbehörden und die Nachbarkantone (erst) mit der Genehmigung durch den Bundesrat verbindlich, wobei der

Gesetzgeber in diesem Zusammenhang nochmals – als Genehmigungsvoraussetzung – ausdrücklich festhält, dass die Richtpläne der Kantone die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen müssen (Art. 11 Abs. 1 und 2 RPG; vgl. auch TSCHANNEN, a.a.O., Art. 9 N. 19). Der Genehmigungsvorbehalt ist zum einen Ausdruck von Bundesaufsicht und geht zum anderen zurück auf die Sachkompetenzen des Bundes und der Nachbarkantone; in Bereichen, in welchen der Bund wie vorliegend im Bereich der Nationalstrassen kraft Sachgesetzgebung (ausschliesslich) selbst raumwirksam tätig wird, soll der kantonale Richtplan für die Bundesbehörden erst mit der Genehmigung durch den Bundesrat Verbindlichkeit erlangen (vgl. TSCHANNEN, a.a.O., Art. 11 N. 2 f.).

18.3 Der Richtplan des Kantons Zürich besteht aus mehreren aufeinander abgestimmten Teilrichtplänen. Der Verkehrsplan ist einer dieser Teilrichtpläne (vgl. § 20 Abs. 1 Bst. b PBG/ZH). Mit Beschluss vom 26. März 2007 setzte der Kantonsrat des Kantons Zürich nach erfolgter Mitwirkung der Bevölkerung eine Teilrevision des kantonalen Verkehrsplans fest (der Beschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007 und die weiteren Dokumente im Zusammenhang mit der Teilrevision des kantonalen Verkehrsplans sind publiziert auf der Homepage des Kantons Zürich <<http://www.richtplan.zh.ch>> > Abgeschlossene Verfahren > Teilrevision vom 26.03.2007 – Verkehr, besucht am 8. November 2013). Der Verkehrsplan bezeichnet im Richtplantext unter Ziff. 4.2.2 die Bau- und Ausbauvorhaben im Zusammenhang mit dem übergeordneten Strassennetz, einschliesslich der Nationalstrassen. Zur Nordumfahrung Zürich (Objekt-Nr. 11) hält der Verkehrsplan fest:

Ausbau auf 6 Fahrstreifen (abzustimmen mit Moorschutz), Ausbau Niederholzstrasse (Weiningen) als Verbindungsstrasse, Überdeckungen bei beiden Grubristunnel-Portalen, bei Äbnet (Zürich-Affoltern/Regensdorf), bei Chöschentrüti (Zürich/Rümlang, vgl. Pt. 3.7a.2, Nr. 3) sowie zwischen Anschluss Zürich-Seebach und Stelzen (Opfikon), Begleitmassnahmen.

Die erwähnte Überdeckung der Tunnelportale fand im Rahmen der Mitwirkung der Bevölkerung vom 2. Mai bis zum 30. Juni 2005 Eingang in den Verkehrsplan: Gemäss dem Erläuterungsbericht zu den Einwendungen haben mehrere Einwendende zusätzliche Massnahmen zum Schutz vor Lärm verlangt (Erläuterungsbericht zu den Einwendungen, Beschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007 [Kenntnisnahme], Ziff. 3.4 Nr. 40). Im Anschluss wird festgehalten:

Das im Nachgang zur öffentlichen Mitwirkung ergänzte generelle Projekt beinhaltet eine Optimierung der Einschnittsgestaltung im Bereich des Portals Weiningen mit einer Überdeckung und einer Verschiebung des Anschlusses. [...] Weiter gehende Massnahmen zum Schutz des Siedlungsgebiets vor Lärm werden im Rahmen des lärmakustischen Projekts geprüft. Eine mögliche Verlegung der 110-kv-Leitung in den Tunnel ist Gegenstand der Abklärungen mit den NOK.

Der teilrevidierte Verkehrsplan des Kantons Zürich wurde am 14. Mai 2008 vom Bundesrat genehmigt. Bezüglich der Festsetzung von Vorhaben auf dem Nationalstrassennetz erfolgte die Genehmigung – entsprechend dem Prüfungsbericht des ARE vom 17. November 2008 – unter dem Vorbehalt des neuen Netzbeschlusses Nationalstrasse sowie der engen Koordination mit den Bundesstellen und Nachbarkantonen.

18.4 Vorliegend ist der Verkehrsplan des Kantons Zürich mit der Genehmigung durch den Bundesrat für die Bundesbehörden und damit auch für die Vorinstanz und das ASTRA verbindlich geworden (Art. 9 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 RPG; vgl. Botschaft zur Änderung des NSG, BBl 1999 I 937). Daran ändert nichts, dass der Bau und Ausbau von Nationalstrassen seit dem Inkrafttreten des NFA am 1. Januar 2008 in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes fällt. Die Nordumfahrung Zürich ist Bestandteil des übergeordneten Strassennetzes und mit dem geplanten Ausbau sind unstrittig erhebliche und weitreichende Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden. Das geplante Ausbauprojekt ist daher zu Recht in den Verkehrsplan aufgenommen worden. Zudem ist mit Blick auf die Funktion des Richtplans und solange noch kein Sachplan mit entsprechenden Festlegungen erlassen worden ist, nicht zu beanstanden, dass sich der Verkehrsplan zu wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Nationalstrassen äussert; die Kantone zeigen zusammen mit der Aufnahme von Bauvorhaben des Bundes in den Richtplan die Konsequenzen für die Aufgabenerfüllung durch Kanton und Gemeinden auf, treffen ergänzende Vorkehrungen und formulieren die erforderlichen Koordinationsschritte (vgl. LUKAS BÜHLMANN, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 13 N. 48). Ist der Bundesrat mit entsprechenden Festsetzungen nicht einverstanden, kann und muss er dies im Richtplanverfahren als Genehmigungsinstanz und bei Uneinigkeit im Rahmen der Bereinigung zum Ausdruck bringen (Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 RPG; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_36/2011 vom 8. Februar 2012 E. 4.3). Entsprechendes ist jedoch dem Genehmigungsbeschluss des Bundesrates nicht zu entneh-

men. Für Einwendungen seitens des Bundesrates bestand vorliegend denn auch kein Anlass, da bereits das generelle Projekt zum Ausbau der Nordumfahrung Zürich, welches der Bundesrat am 12. September 2007 genehmigt hatte, die Prüfung einer (teilweisen) Überdeckung der westlichen Tunnelportale in der nachfolgenden Ausführungsprojektierung vorsieht.

Entgegen der Auffassung eines Teils der Beschwerdeführenden folgt aus der Festsetzung der Überdeckung im Verkehrsplan und dessen Genehmigung durch den Bundesrat jedoch nicht, dass eine (umfassende) Abwägung der berührten Interessen zu unterbleiben hätte. Der Richtplan äussert sich nur zu räumlichen Belangen aus der Sicht des Gemeinwesens, die entsprechend Art. 5 Abs. 2 NSG in der weiteren Planung gegen die Kostenfolgen einer Überdeckung und weitere berührte (nichträumliche) Interessen abzuwägen sind. Das raumplanerische Interesse an einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale ist aber – immerhin – als verbindliche Interessenbekundung entgegenzunehmen und es ist ihm im Rahmen der Interessenabwägung aufgrund der Festsetzung im Verkehrsplan erhöhtes Gewicht beizumessen. An diesem Ergebnis ändert nichts, dass die Überdeckung im Richtplan nur stichwortartig aufgeführt ist; die mit der Richtplanung beauftragte Behörde belässt damit den nachgeordneten Behörden entsprechend Art. 2 Abs. 3 RPG den erforderlichen Spielraum, leitet gleichzeitig aber auch die Interessenabwägung an. Zudem ist vorliegend nicht ersichtlich, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit Erlass des Verkehrsplans erheblich verändert hätten und daher dem Verkehrsplan allenfalls geringeres Gewicht zukäme bzw. vom Richtplan abgewichen werden könnte.

18.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Festsetzung der Überdeckung im kantonalen Richtplan als verbindliche Eingabe räumlicher Interessen entgegenzunehmen und ihr erhöhtes Gewicht beizumessen hat. Ob die Vorinstanz dieser Verpflichtung in ausreichendem Mass nachgekommen ist, wird im Rahmen der Überprüfung der Interessenabwägung zu beurteilen sein (hierzu nachfolgend E. 27). Soweit die Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 aus der Festsetzung im Verkehrsplan weitergehende Verpflichtungen für die Vorinstanz abzuleiten suchen, erweisen sich ihre Beschwerden als unbegründet. Insbesondere ist ein allfälliges Unterliegen der räumlichen Interessen im Rahmen einer rechtmässig durchgeführten Interessenabwägung nicht mit einer Rechtsverletzung gleichzusetzen und muss im vorliegenden bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren auch nicht vorgängig der kantonale Ver-

kehrsrictplan angepasst werden, so wie die Beschwerdeführenden 3 dies verlangen (vgl. GABI/BÜHLMANN, a.a.O., S. 47).

19.

19.1 Die Beschwerdeführenden 1, 2, 4 und 7 halten der Vorinstanz im Weiteren einen Verstoss gegen die Motion 11.3003 der nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen vor. Mit dieser sei der Bundesrat verbindlich beauftragt worden, das Ausführungsprojekt nochmals im Hinblick auf eine Überdeckung bei Weiningen zu überprüfen und im Gespräch eine Lösung zu suchen. Eine solche Lösung und damit auch die Erfüllung des Motion 11.3003 werde durch die angefochtene Plangenehmigung jedoch negativ präjudiziert. Eine spätere Anpassung bzw. Ergänzung des Ausführungsprojekts um die geforderte Überdeckung habe zwangsläufig erhebliche Mehrkosten und zeitliche Verzögerungen zur Folge, sollte das Ausführungsprojekt nun ohne Überdeckung weiterentwickelt bzw. die Detailprojektierung an die Hand genommen werden. Dies wiederum würde jedoch dannzumal einer Ergänzung des Ausführungsprojekts um die geforderte Überdeckung entgegenhalten.

Die Vorinstanz hält demgegenüber in ihrer Vernehmlassung vom 29. Mai 2012 dafür, eine Lösungssuche sei noch im Gange und habe daher nicht Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens für den Ausbau der Nordumfahrung Zürich sein können. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit sei entschieden worden, das ohne Überdeckung eingereichte Ausführungsprojekt zu prüfen und hiernach mit Auflagen zu genehmigen. Ein Präjudiz sei damit entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden nicht geschaffen worden.

19.2 Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates hat am 1. Februar 2011 eine Motion betreffend den Ausbau der Nordumfahrung eingereicht (Motion 11.3003 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates, publiziert zusammen mit den weiteren die Motion betreffenden Dokumenten und Wortprotokollen auf der Internetseite der Bundesversammlung <<http://www.parlament.ch>> > Suche mit "11.3003", besucht am 12. November 2013). Die Motion wurde überwiesen und der Bundesrat damit beauftragt, das Ausführungsprojekt nochmals im Hinblick auf eine Überdeckung bei Weiningen zu evaluieren. Es soll im Gespräch eine Lösung gefunden werden, die einerseits der Beschwerdeführerin 2 insbesondere im Bereich des Lärmschutzes einen Mehrwert bringt, andererseits aber auch den sicherheitsmässigen Anfor-

derungen des Verkehrs Rechnung trägt und ohne grosse zeitliche Verzögerungen realisiert werden kann.

19.3 Zwischenzeitlich haben die Beschwerdeführerin 2 und das ASTRA unter der Leitung der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich und in Erfüllung der Motion 11.3003 eine Absichtserklärung unterzeichnet (Absichtserklärung betreffend Verlängerung des Gubrist-Westportals vom 21. Dezember 2012, zu den Akten genommen als Beilage 23 der Stellungnahme des ASTRA vom 24. Januar 2013). Die Parteien vereinbarten die Projektierung einer Verlängerung der westlichen Tunnelportale im Zuge des Ausbaus der Nordumfahrung Zürich. Als Rahmenbedingungen sind insbesondere die folgenden beiden Punkte festgehalten:

3.1 Das Gubrist West-Portal wird um eine Länge von 100 m verlängert. Die exakte Ausgestaltung ist im Zuge der Projektierung aufgrund technischer, sicherheitsmässiger, finanzieller und raumplanerischer Kriterien festzulegen.

3.2 Im Rahmen der Ausgestaltung des Projekts für eine Portalverlängerung werden auch die Lage und die Ausgestaltung des Halbanschlusses Weinigen angepasst, soweit dies Folge der Portalverlängerung ist. Ferner wird die Lage des Abluftkamins überprüft. Dabei ist insbesondere eine Verminderung der Beeinträchtigungen des Siedlungsgebiets und des Kulturlands anzustreben. Weitergehende Anpassungen des Ausführungsprojekts sind ausgeschlossen.

In seiner Stellungnahme vom 24. Januar 2013 hält das ASTRA ergänzend fest, ob der Gubristtunnel um 100 m verlängert werde, sei Gegenstand technischer Abklärungen und stehe noch nicht fest.

19.4 Nach Art. 49 VwVG kann vor Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht sowie Unangemessenheit gerügt werden. Zu den Rechtsquellen zählen rechtssetzende Erlasse aller Normstufen, ungeachtet dessen, ob es sich um geschriebenes oder ungeschriebenes Recht handelt (SCHINDLER, a.a.O., Rz. 25 zu Art. 49). Nicht zum Bundesrecht i.S.v. Art. 49 Bst. a VwVG zählen parlamentarische Vorstösse; eine Motion beauftragt den Bundesrat nur damit, der Bundesversammlung einen Entwurf für einen Erlass vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen (Art. 120 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [ParlG, SR 171.10]), sie allein setzt indes kein Recht. Die Rüge der Beschwerdeführenden 1, 2, 4 und 7, die angefochtene Plangenehmigung verstosse gegen die Motion 11.3003, erweist sich demnach als unzulässig. Nicht ersichtlich ist ferner, inwieweit den Anliegen des Lärmschutzes,

wie sie sich aus Verfassung und Gesetz ergeben, mit der Annahme der Motion zusätzliches Gewicht gegeben würde. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden 1 war die Vorinstanz daher auch nicht verpflichtet, das Anliegen der Motion 11.3003 in besonderer Weise in die Interessenabwägung einzubeziehen.

Anders zeigt sich die Sachlage in Bezug auf die während des anhängigen Beschwerdeverfahrens zwischen dem ASTRA und der Beschwerdeführerin 2 geschlossene Absichtserklärung. Das Bundesverwaltungsgericht legt seinem Entscheid jenen Sachverhalt zu Grunde, wie er sich im Zeitpunkt des Entscheids verwirklicht hat und bewiesen ist. Neue Sachumstände, die sich zeitlich erst während des Beschwerdeverfahrens zuge tragen haben, sind zu berücksichtigen (SCHINDLER, a.a.O, Rz. 30 zu Art. 49). Dies gilt auch vorliegend für die zwischen dem ASTRA und der Beschwerdeführerin 2 in Erfüllung der Motion 11.3003 geschlossene Absichtserklärung, mit welcher – im Grundsatz – eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale auf einer Länge von 100 m sowie eine Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen vereinbart wurde. Die Absichtserklärung steht in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens und ist daher als Meinungsäußerung des ASTRA zur Frage der Überdeckung der westlichen Tunnelportale und einer Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Abwägung der berührten Interessen i.S.v. Art. 5 Abs. 2 NSG, soweit die Lösungsfindung im Rahmen der Erfüllung der Motion 11.3003 zu einem Ergebnis geführt hat, welches die bisherige Bewertung der berührten Interessen durch das ASTRA in einem anderen Licht erscheinen lässt.

19.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Verstoss gegen die Motion 11.3003 zwar nicht mit Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht gerügt werden kann, die zwischenzeitlich zwischen dem ASTRA und der Beschwerdeführerin 2 geschlossene Absichtserklärung jedoch als Meinungsäußerung des ASTRA und als neues massgebliches Sachverhaltselement bei der Entscheidungsfindung und insbesondere im Zusammenhang mit der Abwägung der berührten Interessen (vgl. hierzu nachfolgend E. 27) zu beachten ist.

20.

20.1 Die Beschwerdeführenden 3, 4 und 7 rügen sodann in verschiedener Hinsicht die lärmrechtliche Beurteilung des Ausführungsprojekts. Sie

gehen insbesondere gegen die Prognosen über die Verkehrsentwicklung an und machen geltend, es sei auch aufgrund der Prognoseunsicherheit als verschärfte, jedenfalls aber als vorsorgliche Emissionsbegrenzung eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale anzuordnen. Ferner stellen sie die Qualifikation des Ausführungsprojekts als wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage in Frage und verlangen eine akzessorische Überprüfung der in Anhang 3 LSV für den Strassenverkehrslärm festgelegten Immissionsgrenzwerte.

20.2 Nach Art. 11 Abs. 1 USG sind die Emissionen ortsfester Anlagen wie vorliegend der Nordumfahrung Zürich in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen. Im Weiteren sieht Art. 11 USG ein zweistufiges Konzept zum Schutz vor Emissionen wie Luftverunreinigungen, Lärm und Erschütterungen vor. Demnach sind Emissionen im Sinne der Vorsorge zunächst unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG).

Emissionsbegrenzungen sind technische, bauliche, betriebliche, verkehrslenkende, -beschränkende oder -beruhigende Massnahmen an Anlagen sowie bauliche Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg der Emissionen (Art. 2 Abs. 3 LSV; vgl. auch Art. 12 Abs. 1 USG). Als bauliche Massnahmen an bzw. im Bereich von Strassen kommen insbesondere der Einbau eines lärmindernden Strassenbelages, Lärmschutzwände oder – wie vorliegend gefordert – eine Überdachung bzw. Eintunnelung der Strasse in Betracht (ROBERT WOLF, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand Mai 2000, Art. 25 N. 63).

Das Mass der erforderlichen Emissionsbegrenzungen bestimmt sich ferner danach, ob die Errichtung einer neuen oder eine bestehende Anlage in Frage steht. Für den Schutz vor neuen lärmigen Anlagen legt der Bundesrat nach Art. 23 USG Planungswerte fest, die unter den Immissions-

grenzwerten liegen. Neue ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen alleine erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG und Art. 7 Abs. 1 Bst. b LSV). Gleiches gilt für die Änderung einer neuen ortsfesten Anlage, d.h. einer nach Inkrafttreten des USG bewilligten Anlage (Art. 8 Abs. 4 LSV). Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Anlage und würde die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen, so können Erleichterungen gewährt werden. Die Immissionsgrenzwerte dürfen jedoch grundsätzlich nicht überschritten werden (Art. 25 Abs. 2 USG).

Demgegenüber müssen bestehende, d.h. vor dem Inkrafttreten des USG bewilligte Anlagen, die den Vorschriften des USG oder anderer Bundesgesetze nicht (mehr) entsprechen, saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG). Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die sanierungspflichtigen Anlagen, den Umfang der zu treffenden Massnahmen, die Fristen und das Verfahren (Art. 16 Abs. 2 USG). Der Umbau oder die Erweiterung einer sanierungspflichtigen Anlage ist nach Art. 18 Abs. 1 USG nur zulässig, wenn diese gleichzeitig saniert wird. Wird eine Anlage wesentlich geändert, so müssen die Lärmemissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 8 Abs. 2 LSV).

20.3 Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden die Rügen der Beschwerdeführenden zu prüfen.

21.

21.1 Der Beschwerdeführer 4 kritisiert, die Vorinstanz habe das Ausführungsprojekt zu Unrecht als Änderung einer bestehenden Anlage i.S.v. Art. 8 Abs. 2 LSV beurteilt und deshalb nur die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte verlangt. Die bestehende Nationalstrasse werde durch den geplanten Ausbau derart verändert, dass sie als neue Anlage zu qualifizieren sei. Einzuhalten seien somit die Planungswerte. Gemäss Vorinstanz und ASTRA erfährt die bestehende Nationalstrasse durch das vorliegende Ausführungsprojekt jedoch keine übergewichtige Erweiterung oder Zweckänderung. Im Streit liegt somit die Frage, ob das vorliegende Ausführungsprojekt eine wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage darstellt oder ob der Ausbau der Nordumfahrung Zürich einer Neuerstellung der Anlage gleichkommt.

21.2 Wird eine Anlage wesentlich geändert, müssen nach Art. 8 Abs. 2 LSV die Lärmemissionen der gesamten Anlage mindestens so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf allerdings Art. 8 LSV nicht unbesehen auf alle Fälle von Änderungen bestehender ortsfester Anlagen angewendet werden. Werden bestehende Anlagen in konstruktiver oder funktionaler Beziehung so verändert, dass das, was von der bisherigen Anlage weiterbesteht, von geringerer Bedeutung erscheint als der erneuerte Teil, so ist von einer neuen Anlage auszugehen und Art. 7 LSV einschlägig (BGE 133 II 181 E. 7.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_10/2010 vom 16. September 2010 E. 4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Art. 25 N. 11). Für die Abgrenzung sind nebst umweltrelevanten Kriterien, im Speziellen solchen des Lärmschutzes, das Ausmass der baulichen Änderung sowie eine Betrachtung der Nutzungsart vor und nach der Änderung massgebend (Urteil des Bundesgerichts 1C_544/2008, 1C_548/2008, 1C_550/2008 vom 27. August 2009 E. 8.1; grundlegend BGE 116 Ib 435 E. 5d/bb; GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Art. 18 N. 6). Abzustellen ist somit auf eine funktionale Betrachtungsweise, wobei das Bundesgericht von einem Wechsel zu einer neuen Anlage dann ausgeht, wenn die Änderung mit einem Charakterwechsel verbunden ist (Urteil des Bundesgerichts 1E.15/2001 vom 21. Mai 2002 E. 4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

21.3 Die Nordumfahrung Zürich, die am 21. Juni 1985 in Betrieb genommen wurde, ist unstrittig eine bestehende Anlage i.S.v. Art. 8 LSV. Ebenso unbestritten ist, dass die Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm gemäss Anhang 3 LSV an mehreren Liegenschaften überschritten sind und die Nordumfahrung Zürich daher als sanierungspflichtig anzusehen ist. Fraglich ist jedoch, ob die vorgesehenen baulichen Massnahmen eine wesentliche Änderung i.S.v. Art. 8 Abs. 2 LSV darstellen oder ob sie im Lichte der vorstehend wiedergegebenen Rechtsprechung einer Neuerstellung der Anlage gleichkommen.

Das strittige Ausführungsprojekt bezweckt in erster Linie die Erweiterung der bestehenden Nationalstrasse von grundsätzlich 2x2 auf durchgehend 2x3 Fahrstreifen zwischen dem Limmattaler Kreuz und der Verzweigung Zürich Nord. Dies bringt u.a. aufgrund der Grösse des Projektperimeters umfangreiche und aufwändige bauliche Massnahmen mit sich, insbesondere den Bau einer 3. Tunnelröhre durch den Gubrist, die Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen nach Westen sowie die Umgestaltung des Autobahnanschlusses Zürich Affoltern. Die Linienführung bleibt je-

doch, abgesehen von der notwendigen Verbreiterung des Strassenraumes, dieselbe und auch in funktionaler Beziehung erfährt die Nordumfahrung Zürich keine Veränderung. Somit ist nicht davon auszugehen, dass mit dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich ein Charakterwechsel im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verbunden ist (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4010/2007 vom 27. Oktober 2008 E. 13.1-13.3). Daran vermag auch die mit dem Ausbau einhergehende Steigerung der Verkehrskapazität nichts zu ändern. Zwar ist gemäss UVB ein beträchtlicher Anteil der prognostizierten Verkehrszunahme direkte Folge des Ausbaus der Nordumfahrung Zürich auf 2x3 Fahrstreifen. Die damit verbundene Zunahme der Lärmimmissionen – im Betriebszustand 2025 sind es im Vergleich zum Referenzzustand 2015 max. 0.8 dB(A) – gilt jedoch als nicht wahrnehmbar (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 61 und 72 f.).

Zusammen mit der Vorinstanz und dem BAFU ist also davon auszugehen, dass die bestehende Nationalstrasse mit dem vorliegenden Ausführungsprojekt zwar wesentlich geändert wird, die Änderungen jedoch nicht einer Neuerstellung der Nationalstrasse gleichkommen. Insofern hat die Vorinstanz der lärmrechtlichen Beurteilung des Ausführungsprojekts zu Recht Art. 8 Abs. 2 LSV zu Grunde gelegt.

21.4 An diesem Ergebnis ändert nichts, dass die Verkehrsbelastung auf der Nordumfahrung seit deren Eröffnung am 21. Juni 1985 stetig zugenommen hat. Die Nordumfahrung Zürich ist seither – jedenfalls im betreffenden Abschnitt zwischen dem Anschluss Zürich Affoltern und dem Limmataler Kreuz – weder um- noch ausgebaut worden. An ihrer Funktion hat sich nie etwas geändert. Die Zunahme der Verkehrsbelastung und damit der Lärmbelastung geht somit auf ein allgemeines kontinuierliches Verkehrswachstum zurück. Selbst wenn nun diese kontinuierliche Mehrbeanspruchung der Verkehrsanlage als Änderung einer bestehenden Anlage zu betrachten wäre, hätte dies nicht zur Folge, dass vorliegend die Planungswerte eingehalten werden müssten. Wie das Bundesgericht in seinem Entscheid 1E.15/2001 vom 21. Mai 2002 betreffend die an die Nordumfahrung Zürich angrenzende Nationalstrasse N1 erwogen hat, kann für eine bestehende Verkehrsanlage, deren Lärm im Zeitpunkt des Inkrafttretens des USG mit Sicherheit die Planungswerte und möglicherweise auch die Immissionsgrenzwerte überstieg, bei einer nachträglichen Änderung nicht verlangt werden, dass die Planungswerte eingehalten werden. Davon ist auch im vorliegenden Fall auszugehen. Eine andere Auffassung rechtfertigt sich nach Ansicht des Bundesgerichts auch nicht

im Hinblick auf Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV, wonach die mit wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen verbundene Mehrbeanspruchung einer bestehenden Verkehrsanlage als wesentliche Änderung einer ortsfesten Anlage und nicht als neue Anlage gilt, welche die Planungswerte einzuhalten hätte (Urteil des Bundesgerichts 1E.15/2001 vom 21. Mai 2002 E. 4 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur).

21.5 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass es sich bei der Nordumfahrung Zürich um eine bestehende Anlage handelt, die mit dem Ausführungsprojekt wesentlich geändert wird. Die Vorinstanz hat sich daher auf der Grundlage von Art. 18 Abs. 1 USG und Art. 8 Abs. 2 LSV zu Recht darauf beschränkt, grundsätzlich die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu verlangen und war auch vor dem Hintergrund der stetig anwachsenden Verkehrs- und Immissionsbelastung nicht verpflichtet, weitergehende Emissionsbegrenzungen im Sinne einer Erhaltung der Planungswerte zu verfügen. Eine Verletzung von Bundesumweltrecht ist somit nicht zu erkennen und das Begehren des Beschwerdeführers 4, es seien unter Beachtung der Planungswerte weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärmimmissionen zu verfügen, abzuweisen (zum umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip nachfolgend E. 24).

22.

22.1 Die Beschwerdeführenden 3 stellen sodann die Verkehrs- und Lärmprognose in Frage. Sie halten dafür, Prognosen seien naturgemäss mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, umso mehr, als mit dem vorliegenden Ausführungsprojekt die Leistungsfähigkeit der Nordumfahrung Zürich massgeblich erhöht werde. Zudem seien die Verkehrszahlen in den vergangenen Jahren erheblich stärker angestiegen als im Rahmen der Lärmprognosen angenommen. Die Beschwerdeführenden 3 verlangen daher weitergehende, verschärfte Massnahmen zum Schutz vor Immissionen, insbesondere eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale.

22.2 Die Lärmemissionen der Nordumfahrung Zürich müssen entsprechend Art. 8 Abs. 2 LSV grundsätzlich so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (vgl. vorstehend E. 20 f.). Bei der Festlegung der erforderlichen Sanierungsmassnahmen ist (auch) dem Vorsorgeprinzip Rechnung zu tragen und entsprechend die absehbare Entwicklung der Lärmemissionen zu berücksichtigen (vgl. Art. 36 Abs. 2 LSV; zudem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-623/2010 vom 14. September 2010 E. 5.1). Dies verlangt eine vorwegge-

nommene Würdigung der (zukünftigen) Lärmsituation, wobei das BAFU und das ASTRA einen Sanierungshorizont von 15 Jahren ab dem Zeitpunkt der Realisierung bzw. von 20 Jahren ab dem Beginn der Planungen empfehlen (Leitfaden Strassenlärm, Vollzugshilfe für die Sanierung, hrsg. vom BAFU und ASTRA, Bern 2006, S. 16, hiernach: Leitfaden Strassenlärm, abrufbar unter <<http://www.bafu.admin.ch>> > Dokumentation > Umwelt-Vollzug > Lärm, besucht am 8. November 2013). Die zuständige Behörde erstellt zu diesem Zweck eine Prognose über die absehbare Entwicklung der Lärmemissionen.

Annahmen über das künftige Verkehrsaufkommen sind erfahrungsgemäss mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet, was auch die Beschwerdeführenden anerkennen. Die Verkehrsentwicklung hängt stark von wirtschaftlichen, demographischen sowie von verkehrs- und umweltpolitischen Gegebenheiten ab. Verkehrsprognosen entziehen sich dergestalt weitgehend der Kritik, solange sich die getroffenen Annahmen nicht als offensichtlich und erheblich unrichtig und damit unbrauchbar erweisen. Gegebenenfalls würde es an der vom Gesetz geforderten vollständigen Sachverhaltsabklärung fehlen (BGE 126 II 522 E. 14 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1A.116/2006 vom 8. November 2006 E. 6.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3092/2009 vom 18. Januar 2010 E. 7.7).

22.3 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden 3 ist zunächst festzuhalten, dass die Unrichtigkeit einer Verkehrsprognose nicht in jedem Fall verschärfte Emissionsbegrenzungen zur Folge hat. Vielmehr wäre zunächst die Prognose zu überarbeiten und insofern der Sachverhalt vollständig und richtig zu erheben.

Die Verkehrsprognosen, wie sie vorliegend der Beurteilung des Ausführungsprojekts im UVB zu Grunde liegen, basieren auf Verkehrszählungen aus den Jahren 2003 bis 2005. Ausgehend vom Ausgangszustand 2008 sind Prognosen für den Referenzzustand im Jahr 2015 (ohne Ausbau der Nordumfahrung Zürich) sowie die Betriebszustände in den Jahren 2015 und 2025 (mit Ausbau der Nordumfahrung Zürich und verkehrlich flankierenden Massnahmen) errechnet worden. Diese wurden alsdann der Berechnung der Emissions- und Immissionspegel zu Grunde gelegt. Die Berichtsverfasser sind ferner von den zum damaligen Zeitpunkt signalisierten Höchstgeschwindigkeiten ausgegangen und haben sowohl die Emissionen der Nordumfahrung Zürich wie auch jene der Umfahrungs- und der Zürcherstrasse mit in Betracht gezogen (UVB 3. Stufe vom 30. Sep-

tember 2008, Dok. Nr. U-1, S. 26 und 55; Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 10 f. und 25 f.).

Für den Strassenabschnitt zwischen dem Gubristtunnel und dem Halbanchluss Weiningen gehen die Berichtsverfasser von den folgenden Verkehrszahlen aus, angegeben als durchschnittlicher stündlicher Motorfahrzeugverkehr tags (Nt; Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 22-24):

Referenzzustand 2015: 5'227 Fahrzeuge

Betriebszustand 2015: 6'221 Fahrzeuge

Betriebszustand 2025: 6'474 Fahrzeuge

Den Beschwerdeführenden ist nun insofern zuzustimmen, als der Verkehr auf der Nordumfahrung Zürich in den vergangenen Jahren deutlich stärker zugenommen hat als prognostiziert. So lag der durchschnittliche stündliche Motorfahrzeugverkehr tags im Jahr 2011 mit 5'978 Fahrzeugen um rund 14 % über jenem des Referenzzustandes für das Jahr 2015 (ASTRA, Auswertung der Zählstelle Nr. 287 [Weiningen, Gubrist] für das Jahr 2011, hiernach: Auswertung Zählstelle Nr. 287 [Weiningen, Gubrist] 2011, publiziert auf der Internetseite des Bundesamtes für Statistik <<http://www.bfs.admin.ch>> > 11 – Mobilität und Verkehr > Verkehrsinfrastruktur und Fahrzeuge > Schweizerische Strassenverkehrszählung > Schweizerische automatische Strassenverkehrszählung [SASVZ] > Schweizerische automatische Strassenverkehrszählung [SASVZ] > Auswertungen pro Zählstelle, besucht am 3. Januar 2014). Einer solchen Entwicklung wurde vorliegend jedoch insofern bereits Rechnung getragen, als der lärmrechtlichen Beurteilung ein um 1 dB erhöhter Beurteilungspegel zu Grunde gelegt wurde (Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 10). Dies entspricht nach der Praxis bei im Wesentlichen gleichbleibender Zusammensetzung des Verkehrs einer Zunahme des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens von rund 25 % (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Selbst unter Berücksichtigung des geplanten Ausbaus der Nordumfahrung Zürich und eines allfälligen weiteren allgemeinen Verkehrswachstums kann mithin nicht gesagt werden, die Verkehrsprognosen seien offensichtlich und erheblich unrichtig. Entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführenden 3 ist somit zum heutigen Zeitpunkt nicht davon auszugehen, dass die Immissionsgrenzwerte an weiteren Empfangspunkten überschritten werden und er-

weist sich der Vorhalt der Beschwerdeführenden, die Verkehrsprognosen seien unrichtig und daher verschärfte Emissionsbegrenzungen anzuordnen, als unbegründet.

Hinzuweisen ist immerhin darauf, dass nach der Realisierung des vorliegenden Ausführungsprojekts das ASTRA die angeordneten Emissionsbegrenzungen mittels Messungen kontrolliert (vgl. Art. 12 LSV) und hiernach allenfalls weitere Massnahmen zur Emissionsbegrenzung anzuordnen sind (vgl. WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 44 am Schluss, wonach eine gestützt auf Prognosen erteilte Bewilligung unter dem impliziten Vorbehalt einer späteren Ergänzung der Massnahmen zur Emissionsbegrenzung steht).

23.

23.1 Die Beschwerdeführenden 3 nehmen weiter Bezug auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur lärmrechtlichen Beurteilung von Fluglärm und machen geltend, die Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm gemäss Anhang 3 LSV seien gesetzwidrig. Ihrer Ansicht nach vermag der Beurteilungspegel für die Nacht als Mittelungspegel die Störwirkung des um 5 Uhr einsetzenden Lastwagenverkehrs nicht in ausreichendem Masse wiederzugeben. Entsprechend verlangen sie, es sei die Plangenehmigung aufzuheben und die Angelegenheit zur Erarbeitung eines Schallschutzkonzepts und zur Festlegung der erforderlichen passiven Schallschutzmassnahmen an die Vorinstanz zurückzuweisen; erst in Kenntnis der Kosten für – ansonsten – notwendige Schallschutzmassnahmen liessen sich die Mehrkosten einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale bestimmen.

Die Vorinstanz und das ASTRA halten demgegenüber dafür, Flug- und Strassenlärm seien nicht vergleichbar. Während beim Fluglärm wenige Lärmereignisse mit sehr hohen maximalen Schallpegeln die Störung bewirken würden, seien es entlang von Nationalstrassen auch während der Nachtstunden von 22 bis um 6 Uhr sehr viele, jedoch deutlich weniger laute Lärmereignisse. Der Lastwagenverkehr setze um 5 Uhr zudem nicht in einer sonst ruhigen Umgebung ein. Somit sei nicht davon auszugehen, dass der Lastwagenverkehr störend wirke und zu Aufwachreaktionen führe.

23.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist berechtigt, Verordnungen des Bundesrates vorfrageweise auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Bei unselbständigen Verordnungen, die sich wie vorliegend die LSV auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich

der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV für das Bundesverwaltungsgericht verbindlich (BGE 136 II 337 E. 5.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3950/2011 vom 12. April 2012 E. 4.4; REGINA KIENER/BERNAHRD RÜTSCHHE/MATHIAS KUHN, Öffentliches Prozessrecht, Zürich/St. Gallen 2012, N. 1648 f., 1658 und 1664).

23.3 Gemäss Art. 13 USG legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte für die Beurteilung schädlicher und lästiger Einwirkungen fest und berücksichtigt dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit. Die Immissionsgrenzwerte für Lärm und Erschütterungen sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG; vgl. auch vorstehend E. 20.2). Wie der Zusammenhang mit Art. 13 Abs. 1 USG zeigt, umfassen Störungen des Wohlbefindens sowohl gesundheitliche Beeinträchtigungen im engeren medizinischen Sinn als auch Belästigungen. Grosse Bedeutung kommt insbesondere der Vermeidung von Schlafstörungen bzw. dem Schutz vor Aufwachreaktionen zu (vgl. BGE 137 II 58 E. 5.3.5; Urteil des Bundesgerichts 1A.86/1996 vom 24. Juni 1997, publiziert in: Umweltrecht in der Praxis [URP], 1997, S. 503; CHRISTOPH ZÄCH/ROBERT WOLF, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand Mai 2000, Art. 15 N. 17). Insgesamt steht dem Bundesrat bei der Festlegung der Immissionsgrenzwerte ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum zu.

Für die Beurteilung der erheblichen Störung des Wohlbefindens im Sinne von Art. 15 USG können die Ergebnisse soziologischer Untersuchungen dienen, in welchen anhand von Befragungen untersucht wird, wie viele Personen sich bei einer bestimmten Lärmbelastung als erheblich gestört bezeichnen; anders als der Schall als physikalische Grösse ist deren unerwünschte Auswirkung – die Störung des Wohlbefindens – nicht messbar, sondern wird nach den Reaktionen der Betroffenen beurteilt. Für die Beurteilung lärmbedingter nächtlicher Aufwachreaktionen sind ferner wissenschaftliche Untersuchungen zur kritischen Aufwachschwelle beizuzie-

hen. Erst entsprechende Untersuchungen erlauben somit die Festlegung von Grenzwerten für eine bestimmte Lärmart (vgl. BGE 137 II 58 E. 5.3.5; BGE 126 II 522 E. 42 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1A.86/1996 vom 24. Juni 1997, publiziert in: URP, 1997, S. 499). Dabei hängt das Mass der Lärmstörung und die Beurteilung ihrer Erheblichkeit von verschiedenen Faktoren akustischer, physiologischer und psychologischer Natur ab. Grundsätzlich kann jedoch gesagt werden, dass intermittierender Lärm störender wirkt als kontinuierlicher Lärm und in einer bereits lauten Umgebung zusätzliche (gleichartige) Lärmquellen als weniger störend empfunden werden als in Gebieten mit geringer Lärmvorbelastung (ZÄCH/WOLF, a.a.O., Art. 15 N. 20 f.).

Die Belastungsgrenzwerte für den Strassenverkehrslärm finden sich in Anhang 3 LSV. Der Verordnungsgeber hat für den Tag (6 bis 22 Uhr) und für die Nacht (22 bis 6 Uhr) unterschiedliche Belastungsgrenzwerte festgelegt (vgl. Anhang 3 Ziff. 2 und Ziff. 32 LSV). Als akustische Grösse verwendet die LSV den Mittelungspegel Leq. Die Abkürzung Leq steht für den energieäquivalenten Dauerschallpegel, der ermittelt wird, indem man aus allen Schallereignissen einer Messperiode einen energetischen Mittelwert bildet (ROBERT WOLF, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand März 2000, Vorbem. zu Art. 19-25 N. 10). Der unterschiedlichen Störungswirkung verschieden starker Verkehrsbelastungen ist schliesslich mit einer Pegelkorrektur K Rechnung zu tragen. Der Beurteilungspegel Lr setzt sich somit aus dem energieäquivalenten Dauerschallpegel Leq als dem akustischen Mass und einer Pegelkorrektur als Mass für Unterschiede in der Störungswirkung zusammen (Anhang 3 Ziff. 31 Abs. 1 und 2 sowie Ziff. 35 LSV).

23.4 Das Bundesgericht hat – den Fluglärm betreffend – gestützt auf die neuere Lärmwirkungsforschung wiederholt Zweifel geäussert, ob die Störwirkung des Lärms allein mit dem energieäquivalenten Dauerschallpegel Leq erfasst werden kann (BGE 137 II 58 E. 5.3.5; BGE 126 II 522 E. 44, 45a/bb und E. 45b). Hintergrund des jüngsten Urteils war der Umstand, dass Spitzenbelastungen zu den Tagesrandstunden im energieäquivalenten Dauerschallpegel Leq als Mittelungswert keinen hinreichenden Niederschlag finden, obschon der Lärm während des entsprechenden kurzen Zeitraums lästig oder gar schädlich sein kann. Für die Nacht müssen daher die Immissionsgrenzwerte grundsätzlich anhand der kritischen Schwelle der Aufwachreaktionen festgelegt werden, wobei nebst dem Maximalpegel auch die Anzahl der Schallereignisse zu beachten ist

(BGE 137 II 58 E. 5.3.5; vgl. auch BGE 123 II 325 E. 4d.aa, wonach der gemittelte Beurteilungspegel die tatsächliche Störung eines Pubs mit auf wenige Stunden beschränkten Lärmimmissionen nicht angemessen zu erfassen vermag).

Eine vergleichbare Situation zeigt sich nach Ansicht der Beschwerdeführenden 3 auch im Bereich der Nordumfahrung Zürich. Sie führen aus, in den Nachtstunden zwischen 2 und 6 Uhr sinke der Verkehr auf ein Minimum ab, so dass der "Dauerlärmteppich" zeitweise unterbrochen werde. In dieser Situation führe der um 5 Uhr einsetzende Lastwagenverkehr aufgrund der im Vergleich zu Personenwagen deutlich höheren Lärmspitzen zu störenden Aufwachreaktionen, ohne dass sich dies jedoch in hinreichendem Masse im über acht Stunden gemittelten energieäquivalenten Dauerschallpegel L_{eq} niederschlage.

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Immissionsgrenzwerte gemäss Anhang 3 LSV den gesetzlichen Anforderungen – insbesondere Art. 15 USG – entsprechen oder ergänzungsbedürftig sind, wie die Beschwerdeführenden 3 geltend machen.

23.5 Das BAFU führt hierzu in seiner Stellungnahme vom 6. Juni 2012 aus, es gebe (noch) keine wissenschaftlich repräsentativen Untersuchungen betreffend den Zusammenhang zwischen Aufwachreaktionen und Strassenverkehrslärm. In dieser Hinsicht bestehe jedoch unstrittig Klärungsbedarf. Die Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung (EKLB) und das BAFU würden derzeit versuchen, eine Aktualisierung der wissenschaftlichen Grundlagen der Lärmbekämpfung im Rahmen einer Nationalfondsstudie zu initiieren. Schliesslich hält das BAFU fest, dem Schutz der Nachtruhe sei bei der Festsetzung der Immissionsgrenzwerte insofern Rechnung getragen worden, als die Immissionsgrenzwerte für die Nacht um 10 dB(A) unter jenen für den Tag festgesetzt worden seien. Zudem lägen die geltenden Immissionsgrenzwerte im Bereich der von der World Health Organisation (WHO) empfohlenen Grenzwerte.

In jüngerer Zeit hat sich ferner die EKLB, eine ausserparlamentarische Fachkommission auf dem Gebiet der Lärm- und Erschütterungsbekämpfung, mit den Immissionsgrenzwerten der LSV befasst. Im Rahmen einer Vorstudie wurde untersucht, ob die Grundlagen der geltenden Immissionsgrenzwerte noch aktuell sind, um wissenschaftlich fundierte Aussagen über die Störwirkung von Lärm machen zu können. Die Ergebnisse der von einem interdisziplinären Expertenteam untersuchten Leitfragen hat

die EKL B in einem Forschungskonzept Lärm zusammengetragen (EKL B, Forschungskonzept Lärm, Handlungsbedarf zur Aktualisierung der Grundlagen für die Lärmbekämpfung, 1. Oktober 2010, hiernach: Forschungskonzept Lärm, publiziert auf der Internetseite der EKL B <<http://www.eklb.admin.ch>> > Dokumentation, besucht am 17. Dezember 2013).

Für den Strassenverkehr erkennt die EKL B zunächst eine überproportionale Zunahme des Verkehrs auf den Nationalstrassen. Dies gelte besonders für die Nachtstunden, mit der Folge, dass stark frequentierte Strassenabschnitte beinahe keine Nachtruhe mehr aufweisen würden. Diese fehlenden Ruhepausen und die hohe Belastung in der Nacht führten zu einer Belästigungszunahme, die allein durch die Zunahme des Leq vermutlich nicht genügend abgebildet werde. Dasselbe gilt nach Ansicht der EKL B in Bezug auf den um 5 Uhr einsetzenden Lastwagenverkehr. Es sei daher zu prüfen, ob die Ermittlung des energieäquivalenten Dauerschallpegels Leq über die ganze Nachtzeit noch der geeignete Beurteilungspegel sei oder allenfalls analog der lärmrechtlichen Behandlung von Fluglärm eine separate Beurteilung einzelner Nachtstunden vorgeschrieben werden müsse (EKL B, Forschungskonzept Lärm, S. 29 f.). Im Weiteren bezeichnet die EKL B die empirische Basis der Grenzwertfestlegung für den Strassenverkehrslärm aus heutiger Sicht als vergleichsweise schmal und lückenhaft (EKL B, Forschungskonzept Lärm, S. 44 und 47 f.). Insbesondere scheine die in der LSV gewählte zeitliche Abgrenzung von Tag und Nacht nicht (mehr) den Gewohnheiten der Bevölkerung zu entsprechen (EKL B, Forschungskonzept Lärm, S. 46). Insgesamt äussert die EKL B Zweifel an der wissenschaftlichen Grundlage der heute geltenden Immissionsgrenzwerte und beurteilt den Handlungsbedarf, diese zu aktualisieren, als hoch, ohne jedoch die geltenden Immissionsgrenzwerte grundsätzlich in Frage zu stellen (EKL B, Forschungskonzept, S. 2 und 56).

23.6 Die Bildung von Mittelungswerten über eine bestimmte Zeitperiode hinweg zur Beurteilung von Verkehrslärm ist dem Prinzip nach zulässig (BGE 138 II 331 E. 4.4 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Vorliegend ist jedoch in Erwägung zu ziehen, dass in der Schweiz für schwere Motorfahrzeuge bzw. Lastwagen grundsätzlich ein Nachtfahrverbot gilt, und zwar für die Zeit von 22 bis 5 Uhr (Art. 2 Abs. 2 SVG). Aus lärmrechtlicher Sicht endet das Nachtfahrverbot somit noch während der Nacht; nach Anhang 3 Ziff. 32 Abs. 1 LSV gilt als Nacht der Zeitraum von 22 bis 6 Uhr. Dies ist insofern bedeutsam, als der Beurteilungspegel Lr die über

die ganze Nacht verteilten Schallereignisse zu einem energetischen Mittelwert zusammenfasst. Lärmrechtlich wird also der um 5 Uhr einsetzende Lastwagenverkehr mit dem während der übrigen Nachtstunden geltenden Fahrverbot zumindest teilweise kompensiert. Es erscheint daher fraglich, ob die Störwirkung des nächtlichen Strassenverkehrslärms und insbesondere des um 5 Uhr einsetzenden Lastwagenverkehrs allein mit dem energieäquivalenten Dauerschallpegel L_{eq} erfasst werden kann. Diese Frage kann vorliegend jedoch offen bleiben, denn entscheidend ist, ob die geltenden Immissionsgrenzwerte gemäss Anhang 3 LSV (noch) zu gewährleisten vermögen, dass Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Darauf ist im Folgenden unter Berücksichtigung des dem Verordnungsgeber zustehenden Ermessensspielraumes einzugehen.

In Betracht fällt zunächst, dass der Lastwagenverkehr um 5 Uhr nicht in sonst ruhiger Umgebung einsetzt; durchschnittlich passieren zwischen 5 und 6 Uhr bereits 2'776 Fahrzeuge den Gubristtunnel (ASTRA, Auswertung Zählstelle Nr. 287 [Weiningen, Gubrist] 2011, Stunde 5). Der insgesamt bereits vorhandene Verkehr führt somit zu einer Maskierung des einsetzenden Lastwagenverkehrs und es ist davon auszugehen, dass sich dieser in die bestehende Geräuschkulisse einfügt. Zudem machen die Beschwerdeführenden 3 zu Recht nicht geltend, das Lärmereignis eines vorbeifahrenden Lastwagens sei hinsichtlich seiner akustischen Intensität mit jenem eines startenden oder landenden Flugzeugs vergleichbar. Es ist somit nicht davon auszugehen, in der Zeit zwischen 5 und 6 Uhr vorbeifahrende Lastwagen seien als einzelne, intermittierende Schallereignisse in einem Ausmass wahrnehmbar, das verbreitet zu Aufwachreaktionen führt und so die Bevölkerung i.S.v. Art. 15 USG erheblich in ihrem Wohlbefinden stört. Schliesslich ist auch nicht (allein) entscheidend, dass der Schallpegel eines einzelnen vorbeifahrenden Lastwagens deutlich über demjenigen eines Personenwagens liegt, wie die Beschwerdeführenden 3 einwenden. Das Ausmass einer Lärmstörung ist stets aufgrund einer Gesamtbeurteilung aller massgebenden Faktoren zu beurteilen, wobei die Höhe der maximalen Schallpegel nur ein Faktor unter mehreren ist (vgl. ZÄCH/WOLF, a.a.O., Art. 15 N. 20).

23.7 Zusammenfassend ergibt sich, dass die geltenden Immissionsgrenzwerte gemäss Anhang 3 LSV ihren Zweck, die Bevölkerung vor einer erheblichen Störung ihres Wohlbefindens zu schützen, (noch) zu erfüllen vermögen. Die nächtlichen Immissionsgrenzwerte für den Strassenverkehrslärm sind daher und unter Berücksichtigung des dem Verord-

nungsgeber zustehenden Ermessens als gesetzeskonform anzusehen. Soweit die Beschwerdeführenden 3 die Gesetzeskonformität von Anhang 3 LSV in Frage stellen und die Erarbeitung eines Schallschutzkonzepts sowie – gestützt darauf – passive Schallschutzmassnahmen verlangen, ist die Beschwerde somit abzuweisen. Zusammen mit der EKLB ist jedoch festzuhalten, dass ein Handlungsbedarf zur detaillierten Überprüfung der Grundlagen der Lärmbelastungsgrenzwerte ausgewiesen ist. Dies gilt vorliegend insbesondere vor dem Hintergrund, dass bereits in den frühen Morgenstunden eine erhebliche Zahl an Fahrzeugen den Gubristtunnel passiert. Es wird Sache der zuständigen Bundesbehörden sein, allen voran des BAFU als die für die Umwelt zuständige Fachbehörde des Bundes (Art. 12 OV-UVEK

23.8), die entsprechenden Untersuchungen raschmöglichst auf den Weg zu bringen.

24.

24.1 In lärmrechtlicher Hinsicht halten die Beschwerdeführenden 3, 4 und 7 schliesslich dafür, die Vorinstanz habe sich in ihrem Entscheid auf verschärfte Massnahmen zur Emissionsbegrenzung beschränkt und das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip ausser Acht gelassen. Dieses sei nicht gleichzusetzen mit der Einhaltung von Belastungsgrenzwerten. Vielmehr müssten weitergehende Massnahmen zur Begrenzung von Emissionen geprüft werden und die Vorinstanz begehe eine Ermessensunterschreitung, wenn sie darauf verzichte. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden ist eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale auch und insbesondere aus Gründen der Vorsorge anzuordnen.

Die Vorinstanz führt in Erwägung 3.2 der angefochtenen Plangenehmigung aus, das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip verlange entsprechend dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 1 LSV, dass die Emissionen einer geändernten ortsfesten Anlage so weit begrenzt werden müssen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sei. Dem Vorsorgeprinzip sei daher im Rahmen der Gesamtinteressenabwägung Rechnung zu tragen, wobei sich vorliegend ergeben habe, dass weitergehende Massnahmen zum Schutz vor Lärm und insbesondere eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale wirtschaftlich nicht tragbar und daher unverhältnismässig seien.

24.2 Der Vorinstanz ist insofern zuzustimmen, als Forderungen nach einer vorsorglichen Begrenzung von Emissionen bei öffentlichen, nicht

nach betriebswirtschaftlichen Kriterien betriebenen Anlagen nur stattgegeben werden kann, wenn zwischen dem Nutzen der Massnahme und den damit verbundenen Nachteilen ein angemessenes Verhältnis auszumachen ist (Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 8 Abs. 1 LSV; GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Art. 11 N. 13; ANDRÉ SCHRADE/THEO LORETAN, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand März 1998, Art. 11 N. 35a). Dabei fallen als Nachteile insbesondere die finanziellen Aufwendungen wie Investitions- und Betriebskosten in Betracht (BGE 127 II 306 E. 8). Zu berücksichtigen sind aber auch die Auswirkungen (baulicher) Emissionsbegrenzungen auf das Orts- und Landschaftsbild, die Wohnqualität der Anwohner und die Verkehrssicherheit (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_480/2010 vom 23. Februar 2011 E. 4.5; Leitfaden Strassenlärm, S. 32 f.). Erforderlich ist somit – dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgend – eine Abwägung der im Einzelfall für und wider eine Massnahme sprechenden Interessen (vgl. BGE 133 II 169 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_250/2013 vom 12. Dezember 2013 E. 5.3).

24.3 Vorsorgliche Emissionsbegrenzungen sind vorliegend nicht allein im Rahmen der lärmrechtlichen Beurteilung zu prüfen. Vielmehr ist das Interesse an einer vorsorglichen Begrenzung der Lärmemissionen auch im Zusammenhang mit der umfassenden Interessenabwägung gemäss Art. 5 Abs. 2 NSG mit in Betracht zu ziehen. Es wird daher an dieser Stelle zu beurteilen sein, ob die Vorinstanz dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip in ausreichendem Masse Nachachtung verschafft hat und das Ausführungsprojekt Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden können, insgesamt möglichst gering hält (vgl. Art. 74 Abs. 2 BV; nachfolgend E. 27 und insbesondere E. 27.6.5).

25.

25.1 Die Beschwerdeführenden 1 bis 4 und 7 suchen ihre Forderung nach einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale im Weiteren mit dem Landschafts- und Ortsbildschutz zu begründen. Sie halten dafür, mit einer Überdeckung könne die aus dem seinerzeitigen Bau der Nordumfahrung Zürich resultierende Zerschneidung von Siedlung und Landschaft zumindest in Teilen rückgängig gemacht bzw. "repariert" werden, wohingegen das Ausführungsprojekt mit dem langgezogenen Lärmschutzwall entlang der Umfahrungsstrasse und der neuen Ein- und Ausfahrtsrampe des Halbanschlusses Weiningen Landschaft und Siedlungsgebiet zusätzlich beeinträchtigt. Die Vorinstanz und das ASTRA ihrerseits bestreiten,

dass der geplante Ausbau der Nordumfahrung Zürich eine (weitere) Zerschneidung von Siedlung und Landschaft bewirke.

25.2 Die Beschwerdeführenden wenden sich nicht allein gegen eine weitere Beeinträchtigung der Landschaft; sie verlangen vielmehr, dass eine – ihrer Ansicht nach – bereits erfolgte Zerschneidung der Landschaft und des Siedlungsgebiets wieder rückgängig gemacht bzw. repariert wird. Worauf sie diese Forderung stützen, führen sie nicht im Detail aus. Immerhin verweisen sie auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, konkret auf die Art. 1 Abs. 2 Bst. b, Art. 3 Abs. 3 Bst. b und Art. 3 Abs. 4 Bst. c RPG. Hiernach unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere das Bestreben, wohnliche Siedlungen zu schaffen. Zudem haben sie bei der Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben darauf zu achten, nachteilige Auswirkungen auf Wohngebiete und die Bevölkerung zu vermeiden und gesamthaft möglichst gering zu halten.

Ob eine Siedlungs- und Landschaftsreparatur, wie sie die Beschwerdeführenden fordern, sich allein auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung stützen lässt, erscheint fraglich. Aufgabe der Raumplanung ist entsprechend Art. 75 Abs. 1 BV die haushälterische und zweckmässige Ordnung der Bodennutzung. Eine Zuständigkeit zur Regelung anderer Materien fällt ihr ausserhalb der eigenen Sachkompetenz nicht zu. Zwar verweist der Gesetzgeber in Art. 1 RPG auf die Ziele bzw. Bestrebungen anderer Sachpolitiken, ohne dass hierdurch jedoch die geltende sachliche Zuständigkeitsordnung verändert würde (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 1 N. 7-9); der Gesetzgeber gibt der Raumplanung in Art. 1 Abs. 2 RPG die Ziele jener Sachpolitiken zur Unterstützung auf, die einen besonders engen Zusammenhang zur Raumplanung aufweisen. Nicht anders verhält es sich mit den Grundsätzen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG: Sie beanspruchen Beachtung dort, wo das in der Sache anwendbare Recht Handlungsspielräume offen lässt (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 3 N. 14). Die Frage, ob die Ziele und Grundsätze der Raumplanung eine ausreichende Grundlage darstellen, das ASTRA zu einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur bzw. zu einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale zu verpflichten, kann mit Blick auf nachfolgenden Ausführungen letztlich offen bleiben.

25.3 Nach Art. 3 Abs. 1 NHG sorgen der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone bei der Erfüllung der Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten

sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Sie erfüllen diese Pflicht u.a. dadurch, dass sie eigene Bauten und Anlagen entsprechend gestalten und unterhalten oder gänzlich auf ihre Errichtung verzichten (Art. 3 Abs. 2 Bst. a NHG). Diese Pflicht besteht nach Art. 3 Abs. 3 NHG unabhängig von der Bedeutung des Objekts. Eine Massnahme darf jedoch nicht weitergehen, als der Schutz des Objekts und seiner Umgebung es erfordert.

Was (zusätzliche) Beeinträchtigungen schutzwürdiger Gebiete betrifft, ist die Bedeutung von Art. 3 Abs. 1 NHG klar: Nach ständiger Rechtsprechung ist anhand einer umfassenden Interessenabwägung abzuklären, ob das Interesse an der ungeschmälerten Erhaltung von Natur und Landschaft das Interesse an ihrer Beeinträchtigung überwiegt (BGE 137 II 266 E. 4 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_371/2012 vom 30. Mai 2013 E. 5.2). Der Grundsatz der Schonung verlangt in diesem Sinne zunächst eine Vermeidung, jedenfalls aber eine Minderung von (zusätzlichen) Beeinträchtigungen beispielsweise durch die Wahl eines alternativen Standorts (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_533/2010 vom 20. Juli 2011 E. 4.4.2; ANNE-CHRISTINE FAVRE, in: Kommentar NHG, Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Zürich 1997, Art. 3 N. 8). Weder das Bundes- noch das Bundesverwaltungsgericht haben sich jedoch in ihrer bisherigen Rechtsprechung unmissverständlich zu der Frage geäußert, ob der Grundsatz der Schonung auch eine Wiederherstellung bzw. Reparatur bereits erfolgter Beeinträchtigungen mit einschliesst (vgl. immerhin BGE 136 II 214 E. 6, insbes. E. 6.4 f.). Dies ist daher im Folgenden durch Auslegung von Art. 3 Abs. 1 NHG zu ermitteln.

25.4 Den Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung, der anhand des allgemeinen Sprachgebrauchs auf seinen Wortsinn hin zu untersuchen ist. Ist der Text nicht klar, sind verschiedene Interpretationen möglich oder bestehen aufgrund der Umstände Anhaltspunkte, dass der Wortlaut einer Bestimmung nicht deren wirklichen Sinn wiedergibt, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung und ihren Zweck, auf die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf die Bedeutung, die der Bestimmung im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 90 ff., insbes. Rz. 91 f. und Rz. 97 f. je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Eine Legaldefinition, was unter Schonen i.S.v. Art. 3 Abs. 1 NHG zu verstehen ist, findet sich im NHG nicht. Gemäss Duden (www.duden.de) meint schonen, jemanden oder etwas behutsam und rücksichtsvoll zu behandeln bzw. unversehrt zu lassen (vgl. auch RENATE WAHRIG-BURFEIND, Brockhaus, Wahrig, Deutsches Wörterbuch, Gütersloh/München 2011, S. 1310). Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 NHG stützt daher jedenfalls die bisherige Rechtsprechung, wonach (zusätzliche) Beeinträchtigungen des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes zu vermeiden, jedenfalls aber so weit als möglich zu mindern sind. Über den Umgang mit bereits erfolgten Beeinträchtigungen lässt sich dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 NHG demgegenüber nichts entnehmen. Es ist daher im Folgenden auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen.

In gesetzessystematischer Hinsicht fällt die Nähe von Art. 3 Abs. 1 NHG zu Art. 6 Abs. 1 NHG in Betracht. Nach Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Beide Bestimmungen finden sich innerhalb des NHG im selben Abschnitt und ihnen liegt – im Grundsatz – dasselbe Schutzkonzept zu Grunde: Schutzwürdige Landschaften und Ortsbilder sind grundsätzlich ungeschmälert zu erhalten, jedenfalls aber so weit als möglich zu schonen. Inwieweit ein Objekt die ungeschmälerte Erhaltung verdient, ist nach beiden Bestimmungen gestützt auf eine Abwägung der berührten Interessen zu beurteilen, wobei den Objekten gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG bzw. dem Interesse an ihrem Erhalt im Vergleich zu den übrigen Objekten - entsprechend der Pflicht zur *grösstmöglichen* Schonung – zusätzliches Gewicht beikommt. In diesem Sinne erscheint Art. 3 Abs. 1 NHG als allgemeine Schutzklausel bzw. Grundverpflichtung, die in Art. 6 Abs. 1 NHG für Objekte von nationaler Bedeutung entscheidend verstärkt wird (vgl. zum Ganzen BGE 124 II 146 E. 5a; ANDREAS SEITZ/WILLI ZIMMERMANN, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997-2007, in: URP, 2008, S. 122 f.; JÖRG LEIMBACHER, in: Kommentar NHG, Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Zürich 1997, Art. 6 N. 3 und N. 8-10). Dem Grundsatz der Schonung, wie ihn der Gesetzgeber in Art. 3 Abs. 1 NHG und Art. 6 Abs. 1 NHG verwendet, ist demnach grundsätzlich ein übereinstimmender Gehalt beizumessen.

Anders als in Art. 3 Abs. 1 NHG verdienen nach Art. 6 Abs. 1 NHG entsprechende Objekte die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber *unter*

Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung. Der Wortlaut der Bestimmung geht in der heute gültigen Fassung zurück auf das Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (AS 1999 3071). In der entsprechenden Botschaft des Bundesrates ist zur Änderung von Art. 6 Abs. 1 NHG festgehalten (Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 1998 zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren, BBl 1998 III 2616):

Präzisierend wird festgehalten, dass die grösstmögliche Schonung eines Objekts, das in ein Inventar des Bundes aufgenommen wird, die Prüfung der Schadenminderung durch allfällige Wiederherstellung – oder angemessen auf Ersatzmassnahmen – umfasst. Diese dienen der Erhaltung oder gar Verbesserung des Landschaftshaushaltes (Erläuterungen zum BLN, Ziff. 6.2.13); die Formulierung entspricht derjenigen von Artikel 18 Absatz 1^{ter} NHG für den Arten- und Biotopschutz. Die Tragweite beschränkt sich weitestgehend auf die Aspekte des Landschaftsschutzes; in den Bereichen Ortsbildschutz und Denkmalpflege sind Wiederherstellungen begriffsfremd und Ersatzmassnahmen nur im Rahmen der Wahrung der Authentizität des Objekts möglich.

In den erwähnten Erläuterungen zum Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) ist festgehalten, dass Nachteile einer Veränderung der Landschaft durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden sollen und bestehende Landschaftsschäden bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu beseitigen sind (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung, Bern 1977, Erläuterungen Ziff. 6.2.13).

Die gesetzessystematische Auslegung von Art. 3 Abs. 1 NHG ergibt somit, dass – entsprechend der Bestimmung von Art. 6 Abs. 1 NHG – der Grundsatz der Schonung nicht nur eine Vermeidung bzw. eine Minderung von (zusätzlichen) Beeinträchtigungen verlangt, sondern auch Massnahmen zur Wiederherstellung und Ersatzmassnahmen einbezieht (in diesem Sinne auch BGE 136 II 214 E. 6). Dies gilt nach der erwähnten Botschaft und den Erläuterungen zum BLN grundsätzlich auch für bereits bestehende Beeinträchtigungen. Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, dass im Rahmen der vorerwähnten Gesetzesänderung lediglich Art. 6 Abs. 1 NHG und nicht auch Art. 3 Abs. 1 NHG in diesem Sinne geändert wurde. Die beiden Normen unterscheiden sich – wie vorstehend ausgeführt – nicht in Bezug auf das Schutzkonzept sondern hinsichtlich des Gewichts, welches dem Erhaltungsinteresse im Rahmen der Interessen-

abwägung beizumessen ist. Dass der Gesetzgeber daran etwas ändern wollte, ist nicht ersichtlich, zumal Gegenstand der Änderung von Art. 6 Abs. 1 NHG lediglich eine Präzisierung war, die überdies im Zuge der parlamentarischen Beratungen zu keinerlei Diskussionen Anlass gab. Somit ist nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber dem Grundsatz der Schonung i.S.v. Art. 6 Abs. 1 NHG einen anderen Gehalt begeben wollte als jenem i.S.v. Art. 3 Abs. 1 NHG. Das Ergebnis der gesetzessystematischen Auslegung findet schliesslich im Zweck von Art. 3 Abs. 1 NHG seine Stütze, wonach das (schutzwürdige) heimatliche Landschaftsbild so weit als möglich zu erhalten ist, was nicht nur die Abwehr schädlicher Einflüsse, sondern auch – wo sie verhältnismässig scheinen – Massnahmen zur Verbesserung des Landschaftshaushalts einschliesst (vgl. HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2004, Rz. 495; in diesem Sinne auch die Botschaft des Bundesrates vom 11. November 2009 zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz und zur Freigabe von Mitteln, BBl 2009 8421, in welcher der Bundesrat auch im Hinblick auf die Erweiterung der Nordumfahrung Zürich ausführt, die Ausbaumassnahmen würden die Chance eröffnen, bestehende Eingriffe durch Aufwertungs- und Ersatzmassnahmen zu verringern.).

25.5 Der Grundsatz der Schonung i.S.v. Art. 3 Abs. 1 NHG schliesst somit auch eine Wiederherstellung bzw. Reparatur bereits erfolgter Beeinträchtigungen mit ein. Ob bestehende Beeinträchtigungen rückgängig zu machen sind, ist jeweils im Einzelfall und gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung zu prüfen, wobei der Bedeutung der betroffenen Landschaft bei der Gewichtung der berührten Interessen Rechnung zu tragen ist. In diesem Sinne ist zusammen mit den Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 davon auszugehen, dass grundsätzlich eine Pflicht zur Landschaftsreparatur besteht und das ASTRA verpflichtet ist, entsprechende Massnahmen im Rahmen der Ausführungsprojektierung zu prüfen (Art. 7a Abs. 1 und 2 NSV). Ob die Vorinstanz im Rahmen des vorliegenden Ausführungsprojekts gestützt auf Art. 3 Abs. 1 NHG verpflichtet gewesen wäre, dieses mit einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale zu ergänzen bzw. das ASTRA hierzu anzuhalten, ist im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 5 Abs. 2 NSG zu beurteilen (vgl. hierzu nachfolgend E. 27). Dabei sind nebst dem Aspekt der Landschaftsreparatur auch die mit dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich allenfalls verbundenen zusätzlichen Beeinträchtigungen der Landschaft in Betracht zu ziehen (Urteil des Bundesgerichts 1C_560/2010 vom 14. Juli 2011 E. 5.1).

26.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Ausbau der Nordumfahrung Zürich zu Recht als wesentliche Änderung einer bestehenden Anlage beurteilt hat und im Weiteren weder die geltenden Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm gemäss Anhang 3 LSV noch die Lärmprognosen zu beanstanden sind. Die Vorinstanz war insofern nicht gehalten, weitergehende Massnahmen zur Emissionsbegrenzung bzw. – der Forderung der Beschwerdeführenden entsprechend – eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale im Ausführungsprojekt vorzusehen. Ob die Vorinstanz auch den Anforderungen des kantonalen Richtplans, des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips und dem Interesse an einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur in ausreichendem Masse Nachachtung verschafft hat bzw. die berührten Interessen in Nachachtung von Art. 5 Abs. 2 NSG richtig gegeneinander abgewogen hat, ist im Folgenden zu prüfen.

27.

27.1 Die Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 kritisieren, die Vorinstanz habe die für und wider eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale sprechenden Interessen nicht richtig gegeneinander abgewogen und damit Bundesrecht verletzt. Insbesondere habe die Vorinstanz das Interesse an einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur sowie das Interesse an einer weitergehenden vorsorglichen Begrenzung der Emissionen nicht ernsthaft in Betracht gezogen und zudem diese und andere berührte Interessen falsch gewichtet. Die Vorinstanz und das ASTRA bestreiten, wesentliche Interessen nicht berücksichtigt zu haben. Vielmehr habe eine summarische Beurteilung ergeben, dass die geforderte Überdeckung mit gewichtigen Nachteilen belastet sei.

27.2 Für die Interessenabwägung, wie sie Art. 5 Abs. 2 NSG im Fall widerstreitender Interessen vorsieht, sind in einem ersten Schritt die berührten Interessen zu ermitteln. Anschliessend sind die ermittelten Interessen mithilfe rechtlich ausgewiesener Massstäbe zu beurteilen und hiernach die Interessen entsprechend ihrer Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend zu berücksichtigen bzw. gegeneinander abzuwägen. Die gesamte Interessenabwägung ist sodann in der Entscheidungsbegründung offenzulegen (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 26 Rz. 36-38).

Zunächst sind also die berührten privaten und öffentlichen Interessen zu ermitteln. In Betracht fallen dabei nur die berührten Interessen, also die-

jenigen, welche für die zu entscheidende Rechtsfrage erheblich sind. Sie müssen rechtlich, sachlich und zeitlich erheblich, also durch Verfassung, Gesetz, Verordnung oder andere Planungen anerkannt und vom zu beurteilenden Projekt aktuell beeinflusst sein. Im Weiteren sind die berührten Interessen zu beurteilen bzw. zu bewerten. Dabei stehen die Interessen vorerst gleichwertig nebeneinander, unabhängig davon, auf welcher Erlassstufe und in welchem Konkretisierungsgrad sie normiert sind. Die Bewilligungsbehörde hat sodann mittels Folgendiskussion begründet darzulegen, inwieweit eine Verwirklichung der berührten Interessen wünschbar erscheint und welches die Folgen sind, wenn eine Verwirklichung unterbleibt; die Folgendiskussion impliziert in diesem Sinne eine Vorschau auf die Auswirkungen der in Betracht fallenden Entscheidungsmöglichkeiten bzw. Alternativen. Als Gesichtspunkte bei der Bewertung fallen namentlich die Wertungen des Gesetzgebers sowie Fragen der Wirtschaftlichkeit und des Schadensrisikos sowie die Möglichkeit, unerwünschte Auswirkungen rückgängig zu machen, in Betracht. Schliesslich hat die Bewilligungsbehörde die ermittelten Interessen entsprechend ihrer Beurteilung zum Entscheid zu integrieren, so dass sie möglichst umfassend wirksam werden können (vgl. zum Ganzen WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N. 4 f. mit Hinweisen; vgl. auch BGE 134 II 97 E. 3.1).

27.3 Ob die berührten Interessen richtig gegeneinander abgewogen wurden, ist eine Rechtsfrage, welche das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich frei zu prüfen hat. Als gerichtliche Behörde ist es jedoch weder oberste Planungsbehörde des Bundes für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen noch Aufsichtsbehörde in Umweltschutzfragen. Es hat nicht von sich aus sämtliche für oder gegen eine bestimmte Ausgestaltung der Nationalstrasse sprechenden Interessen zu eruieren und im Einzelnen gegeneinander abzuwägen, nach Alternativen zu suchen und schliesslich die bestmögliche Variante auszuwählen. Vielmehr sind die Befugnisse und das Ermessen der vom Gesetzgeber mit der Planung beauftragten Instanzen, wie sie sich aus den Eigenheiten der nationalstrassenrechtlichen Verkehrs- und Zuständigkeitsordnung ergeben, zu respektieren (vgl. auch vorstehend E. 1.8.2 f.). Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts ist es demnach, zu beurteilen, ob sich die Interessenabwägung im Rahmen des Bundesrechts hält und insbesondere, ob alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte sowie Alternativen geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen worden sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1E.16/2005 vom 14. Februar 2006 E. 3).

Bei der Prüfung von Alternativen ist zu beachten, dass der Vergleich unterschiedlicher Lösungen nur dann angezeigt ist, wenn es sich um echte Alternativen handelt, d.h. sie müssen realistisch und einigermaßen ausgereift sein. Stellt sich bereits aufgrund einer summarischen Beurteilung heraus, dass eine Lösung mit erheblichen Nachteilen belastet ist, so darf sie aus dem weiteren Auswahlverfahren ausgeschieden werden (Urteil des Bundesgerichts 1A.141/2006 vom 27. September 2006 E. 11.1; vgl. auch die Urteile des Bundesgerichts 1C_175/2013 vom 11. September 2013 E. 7.3.1 und 1A.191/2003 vom 1. Juli 2004 E. 6.1.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1619/2011 vom 20. Dezember 2011 E. 9.3.4). Entscheidend ist dabei vorliegend nicht die Variantenprüfung auf Seiten des gesuchstellenden ASTRA, sondern jene der Genehmigungsbehörde als oberste Planungsbehörde für den Bau- und Ausbau von Nationalstrassen, wobei Ausgangspunkt für deren behördliche Prüfung die Unterlagen und Vorarbeiten des ASTRA als Planungsbehörde sind. Aufgabe der Genehmigungsbehörde ist es sodann, die verschiedenen Einwände gegen das Ausführungsprojekt und alle zur Diskussion gestellten Varianten zu beurteilen (vgl. bereits vorstehend E. 3.1 und 6.3.3). Kommt die Genehmigungsbehörde ihren Prüfungspflichten nicht nach und zieht sie im Plangenehmigungsverfahren trotz alternativen Vorschlägen der Beschwerdeführenden keine Alternativen in Betracht, so liegt eine fehlerhafte Interessenabwägung und damit ein Rechtsfehler vor (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4832/2012, A-4875/2012 vom 1. Mai 2013 E. 6.3).

27.4 Die Vorinstanz hat das Ausführungsprojekt wie auch die seitens der Beschwerdeführenden geforderte Alternative im Lichte der – ihrer Ansicht nach – wesentlich berührten Interessen beurteilt (Erwägungen 3.2 und 12.3 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Zusammenfassend hielt sie dafür, einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale stehe in erheblichem Masse das Interesse an einer sicheren und wirtschaftlichen Abwicklung des Verkehrs entgegen. So schätze das ASTRA die Kostenfolgen der geforderten Überdeckung auf rund 100 Mio. Franken. Zudem müsse vor bzw. im Anschluss an das Limmattaler Kreuz eine ausreichend lange Strecke für das sichere Verflechten des Verkehrs vorhanden sein. Da Verflechtungen im Tunnel zu vermeiden seien, bleibe hierfür einzig die offene Strecke zwischen dem Gubristtunnel und dem Limmattaler Kreuz. Diese würde jedoch mit einer Überdeckung in unzulässiger Weise verkürzt. Schliesslich müsse im Falle einer Überdeckung das generelle Projekt, jedenfalls aber das Ausführungsprojekt überarbeitet und neu öffent-

lich aufgelegt werden. Damit verzögere sich der dringend notwendige Ausbau der Nordumfahrung Zürich um mehrere Jahre.

Auf der anderen Seite beurteilte die Vorinstanz den Nutzen einer Überdeckung als gering. Die umweltrechtlichen Anforderungen zum Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen könnten mit anderen, weit kostengünstigeren Massnahmen wie der Errichtung oder Erhöhung bestehender Lärmschutzwände erreicht werden. Die geforderte Alternative sei daher wirtschaftlich nicht tragbar. Ferner habe die NHK in einer Stellungnahme festgehalten, dass eine Überdeckung erst einen Sinn ergebe, wenn zugunsten einer ortsbaulichen und landschaftlichen Verbindung zwischen Unterengstringen und Weiningen auch die Umfahrungsstrasse überspannt und gleichzeitig der Halbanschluss Weiningen als Ganzes zurückgebaut werde. Letzteres würde jedoch zu grossräumigen Verkehrsverlagerungen führen und kann daher nach Ansicht der Vorinstanz im Rahmen des vorliegenden Ausführungsprojekts nicht in Betracht fallen.

Schliesslich mass die Vorinstanz dem Interesse an einer wirtschaftlichen und sicheren Abwicklung des Verkehrs angesichts der Kostenfolgen und der Verkürzung der Verflechtungsstrecken höheres Gewicht bei und stellte fest, der geforderten Überdeckung stünden gewichtige Interessen entgegen. Entsprechend hat sie das Begehren der Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 nach einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale abgewiesen.

27.5 Der Prüfungsrahmen der Vorinstanz ist mit Blick auf die dargestellte Rechtsprechung zur Prüfung von Alternativen grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz hat gestützt auf eine summarische Beurteilung der wesentlichen für und wider die geforderte Überdeckung sprechenden Interessen erwogen, dass diese mit erheblichen Nachteilen belastet und daher nicht weiter in Betracht zu ziehen ist. Dabei hat sich die Vorinstanz zu Recht nicht darauf beschränkt, die geforderte Überdeckung allein unter lärmrechtlichen Gesichtspunkten bzw. unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Tragbarkeit weitergehender Massnahmen zum Schutz vor Lärm zu beurteilen. Vielmehr fand das Interesse an einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur ebenso Eingang in die Interessenabwägung wie das Interesse an einem vorsorglichen Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen. Inwieweit die Vorinstanz wesentliche Interessen ausser Acht gelassen haben soll, ist nicht ersichtlich. Der Kritik der Beschwerdeführenden ist jedoch insofern zuzustimmen, als – anders als etwa bei Verfahrensfragen – im Rahmen der materiellrechtlichen Beurteilung des vorlie-

genden Ausführungsprojekts eine allfällige zeitliche Verzögerung grundsätzlich ausser Betracht zu bleiben hat. Der Ausbau ist zwar unstrittig von zeitlicher Dringlichkeit. Es handelt sich dabei jedoch nicht um ein durch Gesetz oder Verordnung anerkanntes öffentliches Interesse, welches im Rahmen von Art. 5 Abs. 2 NSG gegen die umweltrechtlichen und andere berührte Interessen abzuwägen wäre. Eine allfällige zeitliche Verzögerung kann der angebotenen Überdeckung daher nicht massgeblich entgegengehalten werden. Daran würde nichts ändern, wenn, wie das ASTRA geltend macht, nebst dem Ausführungsprojekt vorgängig auch das generelle Projekt überarbeitet werden müsste (vgl. hierzu vorstehend E. 1.8.2).

Weitergehende Pflichten ergeben sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden auch nicht aus Art. 17 Abs. 3 NSV, wonach in jeder Projektphase die von Dritten gestellten Forderungen nach Projektänderungen auszuweisen und technisch und ökologisch sowie hinsichtlich Kosten und Nutzen zu bewerten sind. Insbesondere kann aus Art. 17 Abs. 3 NSV nicht abgeleitet werden, es müsse eine Projektänderung in jedem Fall im Detail projektiert und beurteilt werden. Vielmehr darf eine verlangte Projektänderung für die weitere Projektierung dann ausser Acht bleiben, wenn eine summarische Beurteilung ergibt, dass diese mit erheblichen Nachteilen belastet ist. Stehen sich wie vorliegend widerstrebende Interessen gegenüber, geht die Bestimmung von Art. 17 Abs. 3 NSV somit nicht über die Pflicht zur Abwägung der berührten Interessen i.S.v. Art. 5 Abs. 2 NSG hinaus.

27.6

27.6.1 In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Vorinstanz im Rahmen ihrer summarischen Beurteilung die wesentlichen Interessen im Lichte des Ausführungsprojekts wie auch der geforderten Alternative richtig bewertet hat.

27.6.2 Zunächst ist auf das Interesse an einer wirtschaftlichen und damit in erster Linie kostensparenden Abwicklung des Verkehrs i.S.v. Art. 5 Abs. 1 NSG einzugehen, welchem die Vorinstanz aufgrund der hohen Kostenfolgen einer Überdeckung erhebliches Gewicht beigemessen hat.

Die Beschwerdeführenden kritisieren die Kostenschätzung des ASTRA als zu hoch. Zudem begründe das ASTRA seine Schätzung nicht bzw. sei die nachgeschobene Begründung nicht nachvollziehbar. Sie verweisen ihrerseits auf die Vorstudie Chance Gubrist, welche die Mehrkosten einer Überdeckung gestützt auf eine grobe Kostenschätzung mit rund 55 Mio.

Franken ausweist. Diese Mehrkosten könnten nach Auffassung der Beschwerdeführenden weiter reduziert werden, etwa durch eine Drittfinanzierung oder eine Optimierung der Nutzungsmöglichkeiten des Gewerbehouses Gubrist. Zudem verweisen die Beschwerdeführenden auf mögliche liegenschaftsbezogene Steuerausfälle im Zusammenhang mit der Veränderung der Lageklassen als Folge des Ausbaus der Nordumfahrung Zürich. Diese Steuerausfälle könnten mit einer Überdeckung im Vergleich zum Ausführungsprojekt deutlich reduziert werden.

Der Kritik der Beschwerdeführenden ist insofern zuzustimmen, als das ASTRA zunächst keine näheren Angaben zu seiner Kostenschätzung gemacht hat. Erst im Verlaufe des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht brachte das ASTRA eine grobe Kostenschätzung bei (Beilagen 16 und 17 der Stellungnahme des ASTRA vom 29. Oktober 2012). Diese beruht im Wesentlichen auf der Variantenstudie Überdeckung Weiningen vom 23. März 2007 (Beilage 29 der Stellungnahme des ASTRA vom 4. April 2013), in deren Rahmen jedoch die von den Beschwerdeführenden geforderte Variante (270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale und eine Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen) nicht untersucht worden ist. Die Kostenschätzung des ASTRA kann daher jener der Beschwerdeführenden nicht ohne Weiteres entgegengehalten werden, so dass für das Bundesverwaltungsgericht nicht nachvollziehbar ist, aus welchen Gründen die Schätzungen zu den Kostenfolgen derart auseinandergehen. Immerhin lässt sich den Erwägungen der Vorinstanz und der erwähnten Variantenstudie entnehmen, dass mit einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale auch die beiden bestehenden Tunnelröhren verlängert würden, was eine Neukonzeption der bestehenden Tunnelöffnung notwendig machen würde und erhebliche Mehrkosten zur Folge hätte. Letztlich kann jedoch offen bleiben, welche der beiden Kostenschätzungen plausibler ist. Selbst die Beschwerdeführenden gehen von Mehrkosten in der Höhe von rund 55 Mio. Franken aus und es erscheint unsicher, ob sich diese Kosten tatsächlich (weiter) reduzieren liessen. Angesichts (geschätzter) Mehrkosten in der Höhe von rund 55 Mio. Franken kann jedoch nicht gesagt werden, diese würden nicht erheblich ins Gewicht fallen. Die Vorinstanz hat somit dem Interesse an einer wirtschaftlichen Abwicklung des Verkehrs zu Recht grosses Gewicht beigemessen.

27.6.3 Im Weiteren ist das Interesse an einer sicheren Abwicklung des Verkehrs in Betracht zu ziehen, welches in Art. 5 Abs. 1 NSG verankert ist und – nach Ansicht der Vorinstanz und des ASTRA – einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale ebenfalls entgegensteht.

Die Beschwerdeführenden wenden gegen die Beurteilung der Vorinstanz ein, auch mit einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale seien ausreichend lange Verflechtungsstrecken vorhanden. Zum Nachweis legt die Beschwerdeführerin 2 zwei Berichte eines Fachexperten ins Recht (Beilage 5 der Beschwerdeschrift vom 5. März 2012 und Beilage 1 der Replik vom 20. August 2012). Dieser verweist bezüglich der Verflechtungsstrecken auf die Norm SN 640 802 der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) und schliesst, die Normanforderungen für eine sichere Verflechtung – bei einer signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h in der Regel 400 m bis 600 m – würden in beiden Fahrtrichtungen eingehalten. Der Fachexperte greift im Weiteren die Variante "Grünbrücke" auf, einen Alternativvorschlag des ASTRA. Dieser sehe eine rund 135 m lange Grünbrücke in einem Abstand von rund 155 m zu den Tunnelportalen vor. Damit würde nach Ansicht des Fachexperten eine mit der von den Beschwerdeführenden geforderten Überdeckung vergleichbare Situation geschaffen, da die westlichen Portale der Überdeckung und der Grünbrücke in etwa auf derselben Höhe liegen würden. Gleichwohl beurteile das ASTRA die eigene Variante "Grünbrücke" – anders als die vorliegend geforderte Überdeckung – im Lichte der Verkehrssicherheit als noch zu verantworten. Angesichts dieser Beurteilung liege nahe, dass auch im Falle einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale gemäss der Vorstudie Chance Gubrist eine sichere Abwicklung des Verkehrs möglich sei. Schliesslich weisen die Beschwerdeführenden darauf hin, dass sich auf anderen Nationalstrassen wie etwa der Westumfahrung Zürich der Verkehr in Tunnels verflechte und daher auch vorliegend eine Verflechtung des Verkehrs im Bereich der Überdeckung nicht von vornherein ausgeschlossen werden dürfe.

Das ASTRA hält dafür, den Verkehrsteilnehmenden müsse ausreichend Zeit für das Lesen und Verstehen der Signalisation und anschliessend das sichere Verflechten zur Verfügung stehen. Dabei sei gemäss den aktuellen Normen und Richtlinien für Personenwagen bei nicht kreuzweisen Fahrstreifenwechseln grundsätzlich mit mindestens 220 m Verflechtungsstrecke pro Fahrstreifenwechsel und für Lastwagen mit mindestens 300 m Verflechtungsstrecke pro Fahrstreifenwechsel zu rechnen. Vorliegend würden Verflechtungsvorgänge zudem kreuzweise stattfinden, weshalb im Vergleich zur Norm längere Strecken notwendig seien, um ein sicheres Verflechten zu ermöglichen (Bericht des ASTRA zuhanden der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen [KVF-N] zur Forderung einer Überdeckung des Portalbereichs des Gubristtunnels bei Weiningen

vom 21. Dezember 2010, zu den Akten genommen als Beilage 3 der Stellungnahme des ASTRA vom 6. Juni 2012).

Trotz entsprechender Aufforderung durch das Bundesverwaltungsgericht macht das ASTRA keine Angaben dazu, auf welche Normen und Richtlinien es sich bezieht und die von den Beschwerdeführenden zitierte Norm SN 640 802 ist – soweit für das Bundesverwaltungsgericht ersichtlich – nicht auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbar; nach deren Ziff. 1 ist die Norm anzuwenden beim Leiten des Verkehrs mit Hilfe von Fahrstreifen-Lichtsignal-Systemen (FLS). Die Frage nach den anwendbaren Normen und Richtlinien kann jedoch offen bleiben. Entscheidend ist, dass im Bereich der offenen Strecke zwischen dem Gubristtunnel und dem Limmattaler Kreuz lediglich eine beschränkte Strecke für die Verflechtung der Verkehrsströme zur Verfügung steht und diese mit einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale beträchtlich verkürzt würde. Zudem erscheint nachvollziehbar, dass für ein sicheres Verflechten längere Strecken notwendig sind, wenn wie vorliegend Verflechtungsvorgänge auch kreuzweise und über drei Fahrstreifen stattfinden. Es ist daher mit dem ASTRA davon auszugehen, dass eine 270 m lange Überdeckung dem Interesse an einer sicheren Abwicklung des Verkehrs erheblich entgegensteht; der Begriff der sicheren Abwicklung des Verkehrs ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, bei dessen näherer Bestimmung das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne Weiteres von der fachkundigen Auffassung des ASTRA abweicht.

Die Vorinstanz hat somit dem Interesse an einer sicheren Abwicklung des Verkehrs im Vergleich zwischen Ausführungsprojekt und geforderter Alternative zu Recht grosses Gewicht beigemessen. Daran ändert nichts, dass offenbar andernorts (aufgrund der örtlichen Verhältnisse) Verflechtungen auch in Tunnels und im Bereich von Überdeckungen vorgesehen sind. Vorliegend kann eine solche Lösung erst in Betracht fallen, wenn dem Interesse an einer sicheren Abwicklung des Verkehrs und damit einer Verflechtung ausserhalb des Gubristtunnels gewichtige Interessen entgegenstehen würden.

27.6.4 Zu berücksichtigen ist sodann das Interesse an einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur bzw. das Interesse am Erhalt des bestehenden Siedlungs- und Landschaftsbildes i.S.v. Art. 3 Abs. 1 NHG.

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden ist mit dem seinerzeitigen Bau der Nordumfahrung Zürich erheblich in das Siedlungsgebiet eingegriffen

worden. Dieses habe sich ursprünglich vom Dorfzentrum von Weiningen entlang des Gubristhanges bis an die Grenze zu Unterengstringen erstreckt. Mit deren Bau sei der unterste Teil des Siedlungsgebiets durchtrennt und so das bereits überbaute Gebiet im Raum Büel weitgehend vom Dorf abgeschnitten worden. Zudem habe für den Einschnitt im Bereich der heutigen Tunnelportale der Endmoränenwall im Raum Büel, der im kantonalen Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung verzeichnet sei, teilweise abgetragen werden müssen bzw. sei zur Begrenzung von Lärmimmissionen aufgeschüttet worden. Die Beschwerdeführenden halten dafür, mit einer Überdeckung könne dieser erhebliche Eingriff in Siedlung und Landschaft zumindest in Teilen repariert bzw. seine Wahrnehmbarkeit reduziert werden und sei dem entsprechenden Interesse daher ein grosses Gewicht beizumessen. Seitens der Vorinstanz und des ASTRA sei jedoch eine Siedlungs- und Landschaftsreparatur nicht ernsthaft erwogen worden.

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden fiel vorliegend die Möglichkeit einer Siedlungsreparatur nicht (gänzlich) ausser Betracht. So hielt das ASTRA im Verfahren vor der Vorinstanz mit Stellungnahme vom 28. April 2010 zur Stellungnahme des BAFU fest, eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale könne einen Beitrag zur Vernetzung der getrennten Siedlungsbereiche leisten. Insgesamt beurteilt die Vorinstanz den Nutzen einer Überdeckung jedoch als gering, da für eine Wiederherstellung des früheren Ortsrandes von Weiningen die Umfahrungsstrasse ebenfalls überdeckt und das Gewerbehäuser sowie der Halbinschluss Weiningen vollständig zurückgebaut werden müssten. Dieser Beurteilung ist mit Blick auf jene der NHK vom 3. Juni 2009 jedenfalls im Ergebnis zuzustimmen. Zwar verleiht der kantonale Richtplan, welcher eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale vorsieht, dem Interesse an einer Siedlungsreparatur zusätzliches Gewicht. Nach Art. 3 Abs. 3 NHG darf jedoch eine Massnahme nicht weitergehen, als es der Schutz des Objekts und seiner Umgebung erfordert. Der Bedeutung der betroffenen Landschaft bzw. des betroffenen Siedlungsgebiets ist entsprechend bei der Gewichtung des Interesses an einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur Rechnung zu tragen. Da vorliegend das betroffene Siedlungsgebiet von Weiningen weder in einem entsprechenden Inventar verzeichnet noch sonst als besonders schutzwürdig i.S.v. Art. 3 Abs. 1 NHG anzusehen ist, hat die Vorinstanz dem Interesse an einer Siedlungsreparatur zu Recht kein allzu grosses Gewicht beigemessen. Dasselbe gilt in Bezug auf das Interesse an einer Landschaftsreparatur. Zwar könnte mit einer Überdeckung die Wahrnehmbarkeit des Eingriffs in das Landschafts-

schutzobjekt Nr. 101 gemäss dem Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler (kantonaler/regionaler) Bedeutung vom 4. Januar 1980 wohl reduziert werden, insbesondere indem die zum Schutz vor Lärm erfolgten Aufschüttungen zurückgebaut würden. Die beim Bau der Nordumfahrung Zürich erfolgte Abtragung des Endmoränenwalls kann jedoch nicht rückgängig gemacht werden.

Nicht erheblich ins Gewicht fällt sodann das Interesse an einem ungeschmälernten Erhalt der Kulturlandschaft im Weininger Feld. Zwar könnte mit einer Verschiebung des Halbanschlusses Weinigen zum Limmattaler Kreuz im Vergleich zum Ausführungsprojekt, welches den Bau eines neuen in die Landschaft auskragenden Halbanschlusses vorsieht, eine weitere Landschaftszäsur vermieden werden. Die betroffene Kulturlandschaft ist indes nicht als besonders schutzwürdig i.S.v. Art. 3 Abs. 1 NHG anzusehen. Das Interesse an deren ungeschmälertem Erhalt darf daher zwar nicht gänzlich ausser Acht bleiben, es kommt ihm jedoch lediglich ein geringes Gewicht zu. Schliesslich lässt sich eine (weitere) Beeinträchtigung des Endmoränenwalls auch im Rahmen der geforderten Alternative nicht vermeiden, so dass dem Interesse am ungeschmälernten Erhalt des Schutzgegenstandes im Vergleich beider Varianten keine entscheidende Bedeutung zukommt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass unstrittig ein Interesse an einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur besteht. Diesem und auch dem Interesse an einem ungeschmälernten Erhalt der bestehenden Kulturlandschaft kann jedoch angesichts der Bedeutung des betroffenen Siedlungsgebiets und der betroffenen Landschaft kein allzu grosses Gewicht zukommen. Bei dieser Sachlage besteht auch kein Anlass, die NHK um eine neuerliche Begutachtung des Ausführungsprojekts im Lichte der Variante Chance Gubrist anzugehen. Der entsprechende Beweisantrag der Beschwerdeführenden 7 ist abzuweisen (vgl. vorstehend E. 13.3).

27.6.5 Schliesslich ist zu prüfen, ob die Vorinstanz das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip bzw. das Interesse an einer vorsorglichen Begrenzung von Lärm richtig beurteilt hat.

Die Beschwerdeführenden kritisieren, das ASTRA habe die wirtschaftliche Tragbarkeit der geforderten Überdeckung falsch berechnet und die Vorinstanz dem Interesse an (weitergehenden) Emissionsbegrenzungen folglich zu geringes Gewicht beigemessen. Konkret halten sie dafür, die Berechnung des ASTRA beziehe nur Liegenschaften mit ein, bei welchen im

Referenzzustand die Immissionsgrenzwerte überschritten würden. Dies sei im Kontext vorsorglicher Emissionsbegrenzungen i.S.v. Art. 11 Abs. 2 USG nicht zulässig. Vielmehr müssten alle Liegenschaften mit in die Berechnung einbezogen werden, die von einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale profitierten.

Emissionen sind nach Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 8 Abs. 1 LSV im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vgl. hierzu vorstehend E. 24.2). Wird die Anlage wie vorliegend wesentlich geändert, müssen die Emissionen der gesamten Anlage so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 8 Abs. 2 LSV; vgl. zudem Art. 11 Abs. 3 USG). Auch hier gilt jedoch der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismässigkeit (GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Art. 11 N. 25). Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Tragbarkeit bzw. der Verhältnismässigkeit von Lärmschutzmassnahmen haben das BAFU und das ASTRA ein Modell entwickelt, welches die volkswirtschaftlichen Lärmkosten monetarisiert und so eine Gegenüberstellung von deren Kosten und Nutzen ermöglicht. Das Verhältnis von Kosten und Nutzen einer Lärmschutzmassnahme (Effizienz) und der Grad der Zielerreichung (Effektivität) werden schliesslich in einem sogenannten Effizienz-Effektivitäts-Diagramm dargestellt, aus welchem sich der sog. WT-Index als Kennwert ergibt. Beträgt der WT-Index weniger als 1.0, ist die Lärmschutzmassnahme als unverhältnismässig anzusehen (Leitfaden Strassenlärm, S. 20 f; Urteil des Bundesgerichts 1C_480/2010 vom 23. Februar 2011 E. 4.4 f.).

Die Berechnung der wirtschaftlichen Tragbarkeit ergab vorliegend, dass die angebehrte 270 m lange Überdeckung einen WT-Index von weniger als 0.1 erreicht; selbst unter der Annahme, dass sich die Gesamtkosten erheblich reduzieren liessen, ergibt sich kein höherer Wert (Überdeckung Weiningen, Berechnung der wirtschaftlichen Tragbarkeit vom 15. Oktober 2012, zu den Akten genommen als Beilage 10 der Stellungnahme des ASTRA vom 29. Oktober 2012). Aus Sicht des Lärmschutzes ist eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale somit wirtschaftlich nicht tragbar bzw. unverhältnismässig.

Der Kritik der Beschwerdeführenden ist jedoch insofern zuzustimmen, als die streitbetreffene Berechnung der wirtschaftlichen Tragbarkeit die Beurteilung verschärfter Emissionsbegrenzungen i.S.v. Art. 11 Abs. 3 USG zum Gegenstand hat und damit letztlich auf die Frage ausgerichtet ist, ob die beantragten Erleichterungen gewährt werden dürfen. Dabei fallen je-

ne Liegenschaften, bei welchen die Immissionen unter dem Planungswert liegen, nicht in Betracht, obschon auch diese allenfalls von einer (zusätzlichen) Begrenzung der Emissionen profitieren würden. Auch die entsprechenden Lärmkosten bleiben unberücksichtigt (vgl. MARK EGGER/GEORG ROTH/RENÉ BAYER/KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, Wirtschaftliche Tragbarkeit und Verhältnismässigkeit von Lärmschutzmassnahmen, Schriftenreihe Umwelt Nr. 301, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute BAFU; Hrsg.], Bern 1998, S. 49 ff., insbes. S. 54-59, abrufbar unter <<http://www.bafu.admin.ch>> > Dokumentation > Lärm, besucht am 3. Januar 2014). Dies vermag jedoch vorliegend am Ergebnis nichts zu ändern. Bei öffentlichen, nicht nach betriebswirtschaftlichen Kriterien betriebenen Anlagen kommt dem nach dem Gesetzestext bestehenden Unterschied zwischen vorsorglichen Massnahmen und verschärften Emissionsbegrenzungen keine grosse Bedeutung zu (BGE 127 II 306 E. 8). Entscheidend ist letztlich in beiden Fällen, ob die Massnahme verhältnismässig ist. Bei einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte verschiebt sich indessen der Beurteilungsmassstab, so dass auch einschneidende Massnahmen verhältnismässig sein können. Dem Interesse an verschärften Emissionsbegrenzungen kommt somit – vor dem Hintergrund schädlicher oder lästiger Emissionen – ein grösseres Gewicht zu als vorsorglichen Massnahmen (GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Art. 11 N. 13 und 25). Erreicht folglich eine Massnahme einen WT-Index von weniger als 1.0, ist im Grundsatz nichts dagegen einzuwenden, von der Unverhältnismässigkeit einer verschärften Emissionsbegrenzung i.S.v. Art. 11 Abs. 3 USG darauf zu schliessen, die Massnahme falle auch im Rahmen der – weniger gewichtigen – Vorsorge ausser Betracht. Die Bestimmung von Art. 11 Abs. 2 USG geht jedoch nicht einfach in Art. 11 Abs. 3 USG auf (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 4.5; Urteil des Bundesgerichts 1A.167/2006 vom 11. Juni 2007 E. 9.2.2 f.; SCHRADER/LORETAN, a.a.O., Art. 11 N. 19). Es ist somit jeweils im Einzelfall (zusätzlich) zu entscheiden, ob eine Massnahme allenfalls im Rahmen der Vorsorge wirtschaftlich tragbar bzw. verhältnismässig und entsprechend anzuordnen ist. Besonderen Umstände, welche vorliegend eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale im Rahmen der vorsorglichen Begrenzung der Lärmemissionen als verhältnismässig erschienen liessen, sind jedoch – insbesondere angesichts der hohen Kostenfolgen – nicht ersichtlich. Zudem zeigt die vom ASTRA beigebrachte Berechnung der wirtschaftlichen Tragbarkeit, dass sich der Untersuchungsperimeter nicht auf den Bereich der Tunnelportale beschränkt, sondern auch jene Liegenschaften mit einschliesst, die in der Verlängerung des Einschnitts am Hang des Gubrist gelegen sind (Überdeckung

Weiningen, Berechnung der wirtschaftlichen Tragbarkeit vom 15. Oktober 2012, Anhang 1, zu den Akten genommen als Beilage 10 der Stellungnahme des ASTRA vom 29. Oktober 2012). Die Vorinstanz musste sich daher vorliegend nicht veranlasst sehen, gestützt auf das Vorsorgeprinzip eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale zu verfügen und kommt dem Interesse an einer weitergehenden vorsorglichen Emissionsbegrenzung mit Blick auf die geforderte Überdeckung im Rahmen der Interessenabwägung lediglich ein geringes Gewicht zu.

27.6.6 Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die Bewertung der berührten Interessen durch die Vorinstanz im Ergebnis nicht zu beanstanden ist: Eine 270 m lange Überdeckung würde die bestehenden Verflechtungstrecken erheblich verkürzen und wäre mit hohen Mehrkosten verbunden, wobei die Mehrkosten einer Überdeckung entgegen der Auffassung insbesondere der Beschwerdeführenden 7 nicht vor dem Hintergrund der Gesamtkosten des Ausführungsprojekts zu werten sind, sondern lediglich für den betreffenden Streckenabschnitt ein sachgerechter Kostenvergleich anzustellen ist (vgl. BGE 124 II 219 E. 8g/bb; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 9.4.3). Die Vorinstanz hat aus diesem Grund dem Interesse an einer sicheren und wirtschaftlichen Abwicklung des Verkehrs zu Recht grosses Gewicht gegeben, wohingegen der Verwirklichung einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur angesichts der Bedeutung des betroffenen Siedlungsgebiets und der Kulturlandschaft kein allzu grosses Gewicht zukommen kann. Dasselbe gilt angesichts der hohen Kostenfolgen einer Überdeckung für das Interesse an einer weitergehenden vorsorglichen Begrenzung der Lärmemissionen.

27.7 Im Rahmen der eigentlichen Interessenabwägung bleibt schliesslich zu prüfen, ob die Vorinstanz die berührten Interessen entsprechend ihrer Gewichtung möglichst umfassend berücksichtigt hat. Diesbezüglich kann festgehalten werden, dass das Ausführungsprojekt – im Vergleich zur geforderten Alternative – erheblich besser geeignet ist, das Ziel einer sicheren und wirtschaftlichen Abwicklung des Verkehrs zu erreichen. Zwar ermöglicht auf der anderen Seite die von den Beschwerdeführenden geforderte 270 m lange Überdeckung eine teilweise Siedlungs- und Landschaftsreparatur und stellt eine weitergehende vorsorgliche Emissionsbegrenzung dar. Dieser Nutzen fällt angesichts der Gewichtung der berührten Interessen jedoch nicht in ausreichendem Masse ins Gewicht, so dass die Interessen, welche für eine Überdeckung sprechen, das Interesse an einer sicheren und wirtschaftlichen Abwicklung des Verkehrs nicht

aufzuwiegen vermögen. Bei diesem Ergebnis musste sich die Vorinstanz nicht veranlasst sehen, die geforderte 270 m lange Überdeckung im Detail projektieren zu lassen und hiernach als echte Alternative zu prüfen bzw. das Ausführungsprojekt entsprechend zu ergänzen. Fällt somit eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale gemäss der Vorstudie Chance Gubrist ausser Betracht, ist auch auf die Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden 3, es sei im Falle einer Überdeckung auf eine Höherlegung der Zürcherstrasse in Weiningen zu verzichten oder diese in Richtung Westen zu verlegen (Rechtsbegehren Ziffn. 15 und 16), nicht weiter einzugehen. Nicht hören sind ferner die Beschwerdeführenden 1 und 7, soweit sie ihre Forderung nach einer 270 m langen Überdeckung auf das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV stützen und im Verzicht auf die Überdeckung der westlichen Tunnelportale bei gleichzeitiger Realisierung der Überdeckung Katzenssee eine rechtsungleiche Behandlung sehen. Es ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführenden auch nicht begründet dargelegt, dass diesbezüglich zwei in tatsächlicher Hinsicht gleiche Situationen vorliegen bzw. – wenn dies der Fall wäre – diese ohne sachlichen Grund unterschiedlichen behandelt würden.

27.8 Zieht man demgegenüber und entsprechend der zwischen dem ASTRA und der Beschwerdeführerin 2 geschlossenen Absichtserklärung vom 21. Dezember 2012 betreffend eine 100 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale in Betracht, so ergeben sich beträchtliche Gewichtsverschiebungen bei der Interessenabwägung. Es kann diesbezüglich im Wesentlichen auf die Variantenstudie Überdeckung Weiningen vom 23. März 2007 verwiesen werden, in deren Rahmen die Variante einer 100 m langen Überdeckung bereits geprüft worden ist (Variante "kurz-kurz"). Eine solche würde demnach Mehrkosten von (lediglich) rund 14 Mio. Franken verursachen. Zudem wäre eine 100 m lange Überdeckung nach der Variantenstudie technisch möglich und – im Vergleich mit einer 270 m langen Überdeckung – weit weniger aufwändig zu realisieren, so dass nicht davon auszugehen ist, die bisherigen Planungen in diesem Bereich würden obsolet. Ferner bezeichnet das ASTRA in seinem Schreiben vom 24. Januar 2013 eine 100 m lange Überdeckung mit Blick auf die Länge der Verflechtungsstrecken als noch vertretbar. Das Hauptargument gegen eine 270 m lange Überdeckung, das Interesse an einer sicheren und wirtschaftlichen Abwicklung des Verkehrs, fällt somit bei der Beurteilung einer 100 m langen Überdeckung deutlich weniger ins Gewicht. Für eine Überdeckung der westlichen Tunnelportale spricht auf der anderen Seite das Interesse an einer Siedlungsreparatur, welchem die entsprechende Festsetzung im Richtplan des Kantons Zürich zusätzli-

ches Gewicht verleiht (vgl. vorstehend E. 18.4). Zudem könnte auf verschiedene Lärmschutzmassnahmen, insbesondere auf eine Erhöhung der bestehenden Lärmschutzwände im Gebiet Büel, verzichtet werden (Variantenstudie Überdeckung Weiningen, Anhang 1).

Gestützt auf die vorstehende summarische Beurteilung der berührten Interessen ist festzuhalten, dass eine 100 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale eine echte Alternative zum Ausführungsprojekt darstellt. Sie wäre daher im Sinne einer Optimierung bzw. möglichst umfassenden Verwirklichung der berührten Interessen (im Detail) zu projektieren und im Rahmen einer ergänzenden Umweltverträglichkeitsprüfung dem Ausführungsprojekt gegenüberzustellen gewesen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.191/2003 vom 1. Juli 2004 E. 6.1.1). Die Vorinstanz hat eine 100 m lange Überdeckung jedoch nicht als echte Alternative in Erwägung gezogen und verletzt die angefochtene Plangenehmigung insofern Art. 5 Abs. 2 NSG.

Nach Art. 61 Abs. 1 VwVG entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück. Da vorliegend weitere Sachverhaltsabklärungen nötig sind und das Bundesverwaltungsgericht nicht oberste Planungsbehörde ist, kommt einzig ein kassatorischer Entscheid in Betracht (PHILIPPE WEISSENBERGER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 61 N. 16). Die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 ist daher aufzuheben, soweit die Vorinstanz das Ausführungsprojekt ohne Überdeckung der westlichen Tunnelportale genehmigt und die Einsprachen der Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 abgewiesen hat. Die Angelegenheit ist an die Vorinstanz zurückzuweisen und das ASTRA zu verpflichten, eine 100 m lange Überdeckung zu projektieren und dem Ausführungsprojekt im Rahmen einer ergänzenden Umweltverträglichkeitsbeurteilung gegenüberzustellen. Im Sinne der vorstehenden Erwägungen wird dabei insbesondere und entsprechend dem Richtplan des Kantons Zürich das Interesse an einer Siedlungs- und Landschaftsreparatur zu beachten sein. Die ergänzten Projektunterlagen sind hiernach der Vorinstanz zum (neuen) Entscheid betreffend eine 100 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale einzureichen. In diesem Sinne sind die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 teilweise gutzuheissen.

Verschiebung Halbanschluss Weiningen

28.

28.1 Die Beschwerdeführenden 7 verlangen unabhängig von einer Überdeckung der westlichen Tunnelportale die Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen zum Limmattaler Kreuz. Ihrer Ansicht nach führt der geplante, in die Landschaft auskragende Halbanschluss Weiningen mit seinem mehrere hundert Meter langen und bis zu vier Meter hohen Lärmschutzwall zu einer nicht annehmbaren zusätzlichen Landschaftszäsur. Eine solche und auch ein weiterer Kulturlandverbrauch liessen sich vermeiden, wenn der Halbanschluss, so wie in der Vorstudie Chance Gubrist vorgesehen, um rund 600 m zum Limmattaler Kreuz hin verschoben würde.

28.2 Das Ausführungsprojekt sieht vor, den bestehenden Halbanschluss Weiningen um rund 160 m nach Südwesten zu verschieben, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Vorgesehen ist, die Ein- und die Ausfahrt via Rampe über die parallel zur Nationalstrasse verlaufende Umfahringstrasse zu führen. Zum Schutz vor Lärmemissionen soll auf der Nordseite des Halbanschlusses ein Lärmschutzwall mit einer Oberkante auf 414 m über Meer erstellt werden. Der Lärmschutzwall würde das bestehende Terrain damit um bis zu 6.6 m überragen (Halbanschluss Weiningen – Portal 3. Röhre Gubristtunnel, Situation 1:1'000, Dok. Nr. 1-103; Querprofile 28 – 35, 1:200, Dok. Nr. 1-113).

28.3 Die Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen nach Südwesten führt nach dem Gesagten unstrittig zu einer weiteren Beeinträchtigung des Landschaftsbildes bzw. der Kulturlandschaft im Weinger Feld (vgl. UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 130; Stellungnahme der NHK vom 3. Juni 2009, zu den Akten genommen als Beilage 30 der Stellungnahme des ASTRA vom 4. April 2013, S. 12). Insofern steht das Ausführungsprojekt im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 1 NHG, wonach das heimatische Landschaftsbild grundsätzlich ungeschmälert zu erhalten, jedenfalls aber zu schonen ist (vgl. hierzu vorstehend E. 25.4). Eine Massnahme darf indes nach Art. 3 Abs. 3 NHG nicht weiter gehen, als es der Schutz des Objekts erfordert. Vorliegend ist die Kulturlandschaft im Bereich des Weinger Feldes nicht als besonders schutzwürdig anzusehen und ist zudem stark geprägt durch die bereits bestehenden Infrastrukturanlagen. Das Interesse an einem Erhalt der Kulturlandschaft, welches gegen eine weitere Beeinträchtigung als Folge der Verschiebung

des Halbanschlusses Weiningen spricht, wiegt daher vorliegend nicht besonders schwer.

Hinzu kommt, dass selbst im Fall einer Verschiebung des Halbanschlusses zum Limmattaler Kreuz eine (weitere) Beeinträchtigung des Landschaftsbildes nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. So sehen die Unterlagen zur Vorstudie Chance Gubrist im Bereich des geplanten Halbanschlusses eine erhebliche Höherlegung der Umfahrungsstrasse vor, an welche alsdann die Ein- und die Auffahrtsrampe anschliessen. Das ASTRA weist diesbezüglich darauf hin, dass mit einer Höherlegung der Umfahrungsstrasse deren Tieflage und damit der bestehende Lärmschutz preisgegeben würden. Damit sei nicht ausgeschlossen, dass auch in diesem Bereich zusätzliche Lärmschutzmassnahmen getroffen werden müssten, welche die Umfahrungsstrasse dann erheblich in Erscheinung treten liessen.

28.4 Unter diesen Umständen ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die von den Beschwerdeführenden angebehrte Alternative nicht weiterverfolgt hat. Soweit die Beschwerdeführenden 7 ohne nähere Begründung bestreiten, dass im Falle einer Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen zum Limmattaler Kreuz zusätzliche Lärmschutzmassnahmen nötig würden, folgt daraus nicht automatisch, dass die Vorinstanz bzw. das ASTRA verpflichtet gewesen wäre, die geforderte Verschiebung im Detail zu projektieren. Bestehen bezüglich eines Auflageprojekts Abänderungswünsche, so sind diese im Einspracheverfahren möglichst genau und umfassend vorzubringen. Die Vorinstanz ist als Plangenehmigungsbehörde nicht verpflichtet, von sich aus alle erdenklichen Varianten zu prüfen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 1.3.3 mit Hinweisen). Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 7 ist daher hin diesem Punkt abzuweisen.

Emissionsbegrenzungen während der Betriebsphase

29.

29.1 Die Beschwerdeführenden 3 begehren weitergehende Emissionsbegrenzungen an für den Fall, dass das Ausführungsprojekt nicht um die von ihnen geforderte 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale ergänzt wird. Konkret verlangen sie eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit und den Einbau eines stärker lärmmindernden Strassenbelages (offenporiger Drainbelag) im Voreinschnitt Weiningen. Zwar bezieht sich das Begehren der Beschwerdeführenden

betreffend die Höchstgeschwindigkeit lediglich auf den Streckenabschnitt zwischen dem Halbanschluss Weiningen und den westlichen Tunnelportalen. Dieser Streckenabschnitt ist jedoch nur rund 300 m lang, weshalb entsprechend der Beschwerdebegründung davon auszugehen ist, dass sich das Begehren um eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf den gesamten Streckenabschnitt zwischen dem Limmattaler Kreuz und den westlichen Tunnelportalen bezieht.

Zur Begründung halten die Beschwerdeführenden 3 dafür, die beiden Massnahmen seien geeignet, die Lärmimmissionen weiter zu reduzieren und angesichts der zahlreichen Lärmbetroffenen auch verhältnismässig. Die Vorinstanz habe jedoch ohne nähere Begründung darauf verzichtet, weitergehende Emissionsbegrenzungen zu prüfen bzw. die hierfür notwendigen Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen.

Die Vorinstanz hält unter Verweis auf Ausführungen des ASTRA dagegen, das Ausführungsprojekt habe die technische und bauliche Ausgestaltung der Nationalstrasse zum Gegenstand. Verkehrslenkende Massnahmen wie eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit seien nicht mit der Plangenehmigung zu verfügen, sondern zu einem späteren Zeitpunkt vom ASTRA anzuordnen. Für die in Frage stehende Massnahme sei daher nicht die Vorinstanz, sondern allein das ASTRA zuständig. Darüber hinaus sei eine weitergehende Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit mit unverhältnismässigen Nutzungseinschränkungen verbunden und für eine umweltverträgliche Realisierung des Ausführungsprojekts auch nicht notwendig. Dasselbe gelte angesichts der hohen Einbau- und Betriebskosten für den Einbau eines stärker lärmindernden Strassenbelages (Stellungnahme des ASTRA vom 6. Juni 2012, S. 20 und 33 f.).

29.2 Das Ausführungsprojekt sieht vorliegend bereits eine Reduktion der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h auf 100 km/h und den Einbau eines lärmindernden Strassenbelages (Deckschicht AC MR 8) vor (Technischer Bericht vom 30. September 2008, Dok. Nr. 1-101, S. 14 und 41; Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 35). Diese Massnahmen reichen jedoch nicht aus, um die Immissionsgrenzwerte an allen Beurteilungspunkten einzuhalten; im Bereich der westlichen Tunnelportale kann der Immissionsgrenzwert an insgesamt fünf Beurteilungspunkten nicht eingehalten werden. Das ASTRA begehrt daher Erleichterungen an, welche die Vorinstanz gewährt hat (Lärmakustisches Projekt – Erleichterungsanträge vom 29. Februar 2008,

Dok. Nr. 1-302; Dispositiv Ziff. 5 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Vor diesem Hintergrund ist streitig und zu entscheiden, ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, anstelle der gewährten Erleichterungen weitergehende Emissionsbegrenzungen zu verfügen.

29.3 Wird eine bestehende Anlage wesentlich geändert, so müssen die Lärmemissionen der gesamten Anlage nach Art. 8 Abs. 2 LSV so weit begrenzt werden, dass die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden (vgl. hierzu bereits vorstehend E. 20.2). Über die erforderlichen Vorkehrungen ist grundsätzlich im Plangenehmigungsverfahren für die Anlage selbst zu entscheiden (BGE 122 II 165 E. 16c). Dabei ist Massnahmen, die an der Quelle die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, der Vorzug zu geben gegenüber Massnahmen, die lediglich die Lärmausbreitung verhindern (Art. 11 Abs. 1 USG; Art. 13 Abs. 3 LSV analog; WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 63). Können bei einer wesentlich geänderten öffentlichen oder konzessionierten Anlage die lärmschutzrechtlichen Anforderungen nicht eingehalten werden, so kann die Vollzugsbehörde Erleichterungen gewähren und die Eigentümer verpflichten, die Fenster bestehender lärmempfindlicher Räume gegen Schall zu dämmen (Art. 10 Abs. 1 LSV). Die Kosten für solche Massnahmen trägt der Inhaber der lärmigen Anlage (Art. 11 Abs. 2 LSV).

Das Gewähren von Erleichterungen, mit welcher eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte zugelassen wird, soll nach dem Willen des Gesetzgebers restriktiv gehandhabt werden (BGE 138 II 379 E. 5). Erleichterungen dürfen nur gewährt werden, wenn das öffentliche Interesse an der geänderten Anlage überwiegt und die Einhaltung der massgebenden Grenzwerte zu unverhältnismässigen Betriebseinschränkungen führen oder untragbare Kosten verursachen würde (Art. 17 Abs. 1 USG und Art. 14 Abs. 1 LSV analog; BGE 124 II 293 E. 17; Urteil des Bundesgerichts 1C_480/2010 vom 23. Februar 2011 E. 3.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Das Gewähren von Erleichterungen setzt mithin voraus, dass in Betracht fallende Emissionsbegrenzungen geprüft und die für und wider die Massnahmen sprechenden Interessen umfassend gegeneinander abgewogen worden sind; ohne hinreichende Kenntnis über die Auswirkungen und Folgen möglicher Emissionsbegrenzungen (sinngemäss) überwiegende Interessen am Gewähren von Erleichterungen zu bejahen, würde Art. 17 Abs. 1 USG und Art. 14 Abs. 1 LSV widersprechen (Urteil des Bundesgerichts 1C_45/2010 vom 9. September 2010 E. 2.5).

29.4 Zunächst ist auf die von den Beschwerdeführenden 3 angebehrte Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit einzugehen.

Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit auf Nationalstrassen beträgt 120 km/h (Art. 4a Abs. 1 Bst. d der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 [VRV, SR 741.11]). Sie kann nach Art. 108 Abs. 2 Bst. d der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) herabgesetzt werden, wenn hierdurch eine übermässige Umweltbelastung vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit ist somit als mögliche Emissionsbegrenzung i.S.v. Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG im Plangenehmigungsverfahren in Erwägung zu ziehen (SCHRADER/LORETAN, a.a.O., Art. 12 N. 26; vgl. BGE 122 II 165 E. 16c). Eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit darf jedoch nach Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV nur gestützt auf ein Gutachten verfügt werden. Dieses hat aufzuzeigen, ob die Massnahme notwendig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind. Die zuständige Behörde soll die erforderlichen Informationen besitzen, um beurteilen zu können, ob die Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 und 4 SSV erfüllt sind (vgl. BGE 139 II 145 E. 4.2 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; Urteil des Bundesgerichts 1C_45/2010 vom 9. September 2010 E. 2.3 und E. 2.5; Leitfaden Strassenlärm, S. 37).

Vorliegend wurde kein Gutachten zu den Auswirkungen einer möglichen (weitergehenden) Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit eingeholt. Ein solches Vorgehen wäre allenfalls dann zulässig, wenn die Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit von vornherein ausser Betracht fällt und daher – in antizipierter Beweiswürdigung – auf das Einholen eines Gutachtens verzichtet werden kann (vgl. in diesem Sinne das Urteil des Bundesgerichts 1C_153/2009 vom 3. Dezember 2009 E. 4). Davon ist jedoch vorliegend nicht auszugehen. Selbst die Vorinstanz und das ASTRA erkennen, dass eine (weitergehende) Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit eine wahrnehmbare Reduktion der Lärmimmissionen um bis zu 2 dB(A) bewirken würde und insofern als Massnahme zur Emissionsbegrenzung geeignet wäre. Ferner ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass eine weitere Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf der verhältnismässig kurzen Strecke zwischen dem Limmattaler Kreuz und dem Gubristtunnel zu einer erheblichen Kapazitätseinbusse führen würde; mit Blick auf den technischen Bericht zur Verkehrssimulation Limmattaler Kreuz ist vielmehr davon auszugehen,

dass bei einem hohen Verkehrsaufkommen die gefahrene Durchschnittsgeschwindigkeit ohnehin (deutlich) unter der vorgesehenen Ausbaugeschwindigkeit liegen wird (Technischer Bericht zur Verkehrssimulation Limmattaler Kreuz [LiK] vom 30. Juni 2010, S. 30, zu den Akten genommen als Beilage 4 der Stellungnahme des ASTRA vom 6. Juni 2012). Das Vorgehen der Vorinstanz, auf das Einholen eines Gutachtens zu verzichten, ist somit nicht mit dem Bundesumweltrecht zu vereinbaren. Daran ändert entgegen der Auffassung des ASTRA nichts, dass verkehrslenkende Anordnungen, die im Interesse der Luftreinhaltung liegen, erst bei der Inbetriebnahme der Anlage und nicht bereits mit der Plangenehmigung zu verfügen sind (Urteil des Bundesgerichts 1A.254/2004 vom 7. Februar 2005 E. 4). Anders als im Rahmen der lärmrechtlichen Beurteilung eines Ausführungsprojekts sind im Bereich der Luftreinhaltung Massnahmen wie eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf den Massnahmenplan, das lufthygienische Planungsinstrument, abzustimmen. Aus der erwähnten Rechtsprechung lässt sich daher hinsichtlich der vorliegenden lärmrechtlichen Beurteilung des Ausführungsprojekts nichts ableiten.

29.5 Als weitere Massnahme zur Begrenzung der Lärmemissionen an der Quelle beantragen die Beschwerdeführenden 3 den Einbau eines stärker lärmindernden Strassenbelages (offenporiger Drainbelag).

Der Einbau eines lärmarmen Strassenbelages ist grundsätzlich geeignet, die Lärmemissionen an der Quelle zu begrenzen und daher als bauliche Massnahme zur Emissionsbegrenzung i.S.v. Art. 12 Abs. 1 Bst. b USG in Erwägung zu ziehen. Nach der Rechtsprechung kommt jedoch der Einbau eines offenporigen Drainbelages aufgrund seiner hohen Einbau- und Betriebskosten sowie der kurzen Lebensdauer nur – aber immerhin – in Betracht, wenn eine stark lärmbelastete Strecke vorliegt, durch die eine Vielzahl von Personen betroffen ist und wenn andere Möglichkeiten zur Reduktion der Lärmemissionen aus topografischen Gründen nicht oder kaum bestehen (Urteil des Bundesgerichts 1C_480/2010 vom 23. Februar 2011 E. 3.5.5 und 3.6).

Die Beschwerdeführenden 3 bestreiten nicht, dass der Einbau eines offenporigen Drainbelages im Vergleich zum Ausführungsprojekt Mehrkosten verursacht. Die Forderung der Beschwerdeführenden beschränkt sich jedoch auf einen verhältnismässig kurzen Abschnitt der Nordumfahrung Zürich. Zudem finden sich in der Verlängerung des Voreinschnitts Weinungen am Hang des Gubrist zahlreiche Wohnhäuser, die letztlich wohl

nur mit Massnahmen an der Quelle – oder der geforderten Überdeckung der Nationalstrasse – vor Lärm geschützt werden können. Insofern lässt sich nicht von vornherein ausschliessen, dass sich der Einbau eines offenen Drainbelages als verhältnismässig erweist und ist daher das Vorgehen der Vorinstanz, ohne nähere Prüfung zum Nutzen und zu den Kosten eines stärker lärmindernden Strassenbelages Erleichterungen zu gewähren, mit Bundesumweltrecht nicht vereinbar.

29.6 Bei diesem Ergebnis ist die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3 teilweise gutzuheissen (Rechtsbegehren Ziffn. 5 und 6) und die Plangenehmigung insofern aufzuheben, als die Vorinstanz die Begehren der Beschwerdeführenden 3 nach weitergehenden Emissionsbegrenzungen abgewiesen hat. Der Sachverhalt ist jedoch nicht entscheidungsreif. Die Angelegenheit ist daher zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Dabei wird zu beachten sein, dass die von den Beschwerdeführenden 3 verlangten Emissionsbegrenzungen in einem engen Zusammenhang mit der Frage der Überdeckung der westlichen Tunnelportale stehen, die als Massnahme auf dem Ausbreitungsweg ebenfalls zu einer Begrenzung der Lärmemissionen beitragen kann. Wie vorstehend in Erwägung 27.8 ausgeführt sind die Beschwerden in diesem Punkt teilweise gutzuheissen und ist das ASTRA gehalten, eine 100 m lange Überdeckung zu projektieren und dem Ausführungsprojekt im Rahmen einer ergänzenden Umweltverträglichkeitsbeurteilung gegenüberzustellen. Das ASTRA ist daher vorliegend zu verpflichten, ein Gutachten zur Frage einer weiteren Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit einzuholen und zu prüfen, ob der Einbau eines offenen Drainbelages auf dem Streckenabschnitt zwischen dem Halbanschluss Weiningen und den westlichen Tunnelportalen als Emissionsbegrenzung geeignet und verhältnismässig ist. Die ergänzenden Unterlagen sind alsdann zusammen mit den Projektunterlagen zur Überdeckung der westlichen Tunnelportale der Vorinstanz zum neuen Entscheid einzureichen.

Bei ihrem Entscheid wird die Vorinstanz insbesondere den Grundsatz der Lärmbekämpfung an der Quelle gemäss Art. 11 Abs. 1 USG zu beachten haben. Demnach ist Massnahmen, welche den Lärm an der Quelle bekämpfen, der Vorrang zu geben gegenüber Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg oder am Immissionsort; der vorliegend streitbetreffende Strassenlärm setzt sich in Abhängigkeit von der Geschwindigkeit aus Roll- und Antriebsgeräuschen zusammen und entsprechend können sowohl eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit wie

auch der Einbau eines lärmindernden Strassenbelages dazu beitragen, den Lärm am Ort des Entstehens zu begrenzen. Beim Entscheid über weitergehende Emissionsbegrenzungen ist schliesslich auch das Interesse an einer vorsorglichen Begrenzung der Lärmemissionen mit zu berücksichtigen; Ziel einer Sanierung ist es, möglichst die für Neuanlagen geltenden Umweltschutzbestimmungen einzuhalten (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_172/2011 vom 15. November 2011 E. 3.7.3).

30.

30.1 Die Beschwerdeführenden 3 verlangen im Weiteren Lärmschutzmassnahmen (Lärmschutzwände oder -wälle) entlang der Zürcherstrasse, sollte ihr Begehren nach einer 270 m langen Überdeckung der westlichen Tunnelportale abgewiesen werden. Die Lärmschutzbauten seien dabei so auszugestalten, dass kein unzumutbarer Schattenwurf entstehe, indem beispielsweise die Zürcherstrasse auf die nicht überbauten Grundstücke im Gebiet Grossächer verlegt werde.

Die Vorinstanz und das ASTRA halten dagegen, im Bereich der Liegenschaften der Beschwerdeführenden 3 würden die massgeblichen Immissionsgrenzwerte eingehalten und kämen daher weitergehende Massnahmen nur in Betracht, wenn sie kostengünstig bzw. verhältnismässig seien. Solche Massnahmen seien jedoch nicht erkennbar und das Begehren daher abzuweisen.

30.2 Die Liegenschaften der Beschwerdeführenden 3 sind heute gegenüber der Zürcherstrasse und der Kreuzung Zürcherstrasse/Umfahrungsstrasse durch Lärmschutzwälle vor (übermässigen) Lärmeinwirkungen geschützt (vgl. Tagbau Weiningen, Temporäre Verkehrsführung Weiningen, Situation 1:500, Beilagen-Nr. 2-49). Neue oder ergänzende Lärmschutzbauten im Nahbereich der betreffenden Liegenschaften sieht das Ausführungsprojekt nicht vor. Geplant ist jedoch, die südlich der Liegenschaften Hängertenstrasse 17/19 bestehende Lärmschutzwand in Richtung Westen bis zum geplanten Rauchausslassbauwerk zu verlängern, welches auf der gegenüberliegenden Strassenseite der Liegenschaft Chübelackerstrasse 1 zu liegen kommen soll (Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 35). Vor diesem Hintergrund ist streitig und zu entscheiden, ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, zusätzlich zum bestehenden Lärmschutz Emissionsbegrenzungen entlang der Zürcherstrasse zu verfügen.

30.3 Die Beschwerdeführenden 3 machen zu Recht nicht geltend, im Bereich ihrer Liegenschaften würden als Folge des vorliegend zu beurteilenden Ausführungsprojekts die Immissionsgrenzwerte überschritten (vgl. Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr.1-301, S. 47 f. für die Immissionspunkte 09 und 51). Dies schliesst zwar weitergehende vorsorgliche Emissionsbegrenzungen nicht von vornherein aus, doch müssen entsprechende Massnahmen technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sein (Art. 8 Abs. 1 LSV; Urteil des Bundesgerichts 1C_216/2010 vom 28. September 2010 E. 5; vgl. bereits vorstehend E. 24.2).

Soweit die Beschwerdeführenden 3 nebst (baulichen) Lärmschutzmassnahmen zum Schutz vor unzumutbarem Schattenwurf eine Verlegung der Zürcherstrasse verlangen, ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass eine solche Massnahme offensichtlich unverhältnismässig ist. Andere (bauliche) Massnahmen hat die Vorinstanz, soweit aus der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 ersichtlich, jedoch nicht geprüft und ist für das Bundesverwaltungsgericht somit nicht nachvollziehbar, aus welchen (kostenmässigen) Überlegungen die Vorinstanz auf weitergehende Emissionsbegrenzungen entlang der Zürcherstrasse verzichtet hat. Dabei lässt sie ausser Acht, dass Emissionsbegrenzungen nicht erst zu ergreifen sind, wenn die Umweltbelastung schädlich oder lästig wird, sondern gestützt auf das Vorsorgeprinzip schon sämtliche unnötigen Emissionen vermieden werden müssen (Urteil des Bundesgerichts 1C_250/2013 vom 12. Dezember 2013 E. 4.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_216/2010 vom 28. September 2010 E. 5). Die Bestimmung von Art. 8 Abs. 1 LSV verpflichtet die zuständige Behörde dazu, im Rahmen der Vorsorge weitergehende Massnahmen in Betracht zu ziehen und zumindest summarisch zu prüfen. Die Vorinstanz verletzt demnach Bundesumweltrecht, indem sie ohne Prüfung auf vorsorgliche Emissionsbegrenzungen verzichtet hat. An diesem Ergebnis ändert nichts, dass die Lärmeinwirkungen auf den Liegenschaften der Beschwerdeführenden 3 auch nach dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich gleich wie heute offenbar in erster Linie von der Zürcherstrasse ausgehen werden: Aufgrund der starken Beeinträchtigungen während des Ausbaus der Nordumfahrung Zürich und der Änderung des Erscheinungsbildes ist die Zürcherstrasse ab der Kreuzung Zürcherstrasse/Umfahrungsstrasse bis zur östlichen Grenze des Untersuchungsperimeters als wesentlich geänderte bestehende Anlage zu betrachten und als solche Bestandteil des vorliegenden Ausführungsprojekts (vgl. Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 12 und 25). Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3

(Rechtsbegehren Ziff. 14) ist daher insofern gutzuheissen und die Plan-genehmigung aufzuheben, als die Vorinstanz das Begehren der Be-schwerdeführenden 3 nach Lärmschutzmassnahmen entlang der Zür-cherstrasse abgewiesen hat. Da vorliegend weitere fachkundige Sach-verhaltsabklärungen nötig sind, entscheidet das Bundesverwaltungsge-richt nicht in der Sache. Vielmehr ist das ASTRA zu verpflichten, im Rah-men der Detailprojektierung entlang der Zürcherstrasse (bauliche) Lärm-schutzmassnahmen zu Gunsten der Liegenschaften der Beschwerdefüh-renden 3 zu prüfen. Die Ergebnisse der Prüfung sind der Vorinstanz zum neuen Entscheid einzureichen, wobei diese die Parteirechte zu wahren haben wird.

31.

31.1 Die Beschwerdeführenden 3 kritisieren ferner den Standort des ge-planten Rauchausslassbauwerks. Sie sehen sich übermässigen Luftverun-reinigungen ausgesetzt und verlangen aus diesem Grund eine Verschie-bung des Standorts aus den Wohngebieten von Weiningen und Unte-rengstringen hinaus. Eventualiter sei das Rauchausslassbauwerk so aus-zugestalten, dass eine Gefährdung oder andere Beeinträchtigung von Menschen in jedem Fall ausgeschlossen werden könne.

Die Vorinstanz und das ASTRA halten demgegenüber dafür, der vorgese-hene Standort habe sich in einer umfangreichen Variantenstudie als die beste Variante durchgesetzt. Die Lüftung sei nur im Ereignisfall in Betrieb und diene dazu, gefährliche Rauchgase zum Schutz der Verkehrsteil-nehmer und Rettungskräfte schnell und gezielt abzuführen.

31.2 Das Ausführungsprojekt sieht vor, die 3. Tunnelröhre im Normalbe-trieb ohne mechanische Unterstützung zu belüften; die notwendig Frisch-luft wird durch die verkehrsbedingte Strömungsinduktion beim Portal Af-foltern angesaugt und durch die Tunnelröhre bis zum Portal Weiningen befördert. Reicht diese natürliche Lüftung nicht aus, greifen Strahlventila-toren unterstützend ein. Für den Ereignisfall ist ein Belüftungssystem vor-gesehen, das es ermöglicht, die Rauchgase im Tunnel abzusaugen. Dies geschieht mittels in die Zwischendecke integrierter Brandklappen und ei-nes Abluftkanals, über welchen die Rauchgase zu den Lüftungszentralen Affoltern und Weiningen geführt werden. Von hier aus würden die Rauch-gase schliesslich über Rauchausslassbauwerke ins Freie abgegeben (Technischer Bericht vom 30. September 2008, Beilagen-Nr. 2-1, S. 36).

Der Standort des Rauchausslassbauwerks Weiningen wurde auf der Grundlage einer Variantenstudie festgelegt. Hierbei sind verschiedene Standorte beidseits der Zürcherstrasse, aber auch Standorte am nordöstlichen Siedlungsrand von Weiningen geprüft und bewertet worden. Letztere fielen jedoch ausser Betracht, weil sie bautechnisch aufwändig zu realisieren und demzufolge mit hohen Erstellungskosten verbunden gewesen wären (Variantenstudie Abluftbauwerk Weiningen vom 13. Dezember 2008, S. 5-11, zu den Akten genommen als Beilage 5 der Stellungnahme des ASTRA vom 6. Juni 2012). Die Wahl fiel schliesslich auf die Variante 2B, wobei der Standort des Rauchausslassbauwerks im Ausführungsprojekt gegenüber der Variantenstudie in Richtung Osten zwischen die Liegenschaften Chübelackerstrasse 2 und Hängertenstrasse 17/19 verschoben wurde (Tagbau Weiningen, Gestaltungsplan Portal Weiningen, Situation, Beilagen-Nr. 2-50). Vor diesem Hintergrund ist streitig und daher zu entscheiden, ob zum Schutz der Umwelt der Standort des Rauchausslassbauwerks aus den Wohngebieten von Weiningen und Unterengstringen hinaus zu verschieben ist.

31.3 Lüftungsanlagen, welche Emissionen gesammelt an die Umwelt abgeben, gelten als ortsfeste Einrichtungen und damit als Anlagen im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung (Art. 7 Abs. 7 USG; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 Bst. d der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV, SR 814.318.142.1]). Die Luftverunreinigungen, welche durch sie verursacht bzw. abgegeben werden, müssen daher gleich wie bei anderen Anlagen im Rahmen der Vorsorge so weit begrenzt werden, wie dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftliche tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). Emissionsbegrenzungen werden durch ausführende Verordnungen oder, soweit diese wie vorliegend für die nur im Ereignisfall und damit unregelmässig betriebene Lüftungsanlage nichts vorsehen, durch unmittelbar auf das USG abgestützte Verfügungen festgelegt (Art. 12 Abs. 2 USG).

31.4 Den Beschwerdeführenden ist in ihrer Kritik insofern zuzustimmen, als sich aus der erwähnten Variantenstudie nicht schlüssig ergibt, inwieweit bei der Standortwahl den Anliegen des Umweltschutzes Rechnung getragen wurde. Zwar ist im Vergleich der untersuchten Varianten ein Kriterium der "Einfluss auf Wohngebiete". Was genau hinter diesem Kriterium steht bzw. welche Auswirkungen untersucht worden sind, ergibt sich aus der Variantenstudie jedoch nicht. Darauf kommt es vorliegend aber

auch nicht an. Als (vorsorgliche) Emissionsbegrenzung an der Quelle kommt nebst der Wahl des Standorts einer Emissionsquelle auch die Beeinflussung der Art des Ausstosses der Emission in Betracht (GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Art. 11 N. 7; vgl. auch Anhang 2 Ziff. 512 LRV). Die Lüftungsanlage ist entsprechend vorliegend so ausgestaltet, dass die Abluft selbst bei starkem Wind oder Inversionslagen in höhere Luftschichten geblasen und dort verdünnt wird (vgl. die Arbeitsunterlage vom 22. Januar 2008 betreffend die Höhe des Rauchausslassbauwerks Weiningen, zu den Akten genommen als Beilage 15 der Stellungnahme des ASTRA vom 29. Oktober 2012). Es ist daher nicht davon auszugehen, dass mit dem Betrieb der Lüftungsanlage im Ereignisfall schädliche oder lästige Einwirkungen verbunden sind und auch der Vorsorgegedanke verlangt vorliegend nicht, dass der Standort des Rauchausslassbauwerks aus dem Siedlungsgebiet hinaus zu verschieben ist. So legt das ASTRA nachvollziehbar dar, dass Standorte im Bereich der Tunnelportale zur Vermeidung der Rezirkulation von Rauch nicht in Betracht kommen können und die untersuchten Varianten am nordöstlichen Siedlungsrand im Vergleich zum projektierten Standort mit höheren Kostenfolgen verbunden wären, zumal die Tunnellüftung nur im Ereignisfall und damit sporadisch in Betrieb ist. Der Standort des geplanten Rauchausslassbauwerks Weiningen ist daher nicht zu beanstanden und die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3 daher abzuweisen, soweit sie eine Verschiebung des Rauchausslassbauwerks bzw. eine andere technische Ausgestaltung verlangen (Rechtsbegehren Ziffn. 10 und 11).

32.

Die Beschwerdeführenden 3 verlangen für den Fall, dass am projektierten Standort für das Rauchausslassbauwerk festgehalten wird, es sei die Lüftungsanlage ohne Option für eine spätere Immissionsschutzlüftung auszugestalten. Nach Ansicht der Beschwerdeführenden 3 wird mit dem Entscheid über den Standort des Rauchausslassbauwerks bereits über den Standort des Abluftkamins für die Immissionsschutzlüftung entschieden bzw. dieser Entscheid präjudiziert. Angesichts des Standorts inmitten eines Wohngebiets sei daher auf die Option einer Immissionsschutzlüftung zu verzichten.

Den Vorbringen der Beschwerdeführenden 3 ist nicht zu folgen. Zunächst erscheint fraglich, inwieweit die Wohngebiete von Weiningen von einer allfälligen Immissionsschutzlüftung überhaupt betroffen wären. Die Projektunterlagen enthalten diesbezüglich noch keine verbindlichen Aussagen. So hält der Technische Bericht fest, eine allfällige Immissionsschutz-

lüftung würde über die Lüftungszentrale Geissberg beim Portal Affoltern betrieben und die Abluft auch dort ins Freie abgegeben (Technischer Bericht vom 30. September 2008, Beilagen-Nr. 2-1, S. 37). Dem Bericht zur Tunnel- und Raumlüftung lässt sich demgegenüber entnehmen, der Abluftausstoss sei entweder in Weiningen oder bei der Lüftungszentrale Geissberg einzurichten (Tunnel- und Raumlüftung, Bericht vom 30. September 2008, Beilagen-Nr. 2-44, S. 48–51). Wie eine allfällige Immissionsschutzlüftung alsdann konkret ausgestaltet wird, kann jedoch offen bleiben. Eine Immissionsschutzlüftung ist, wie das ASTRA richtig festhält, nicht Bestandteil des vorliegenden Ausführungsprojekts. Sollte eine solche Lüftung zu einem späteren Zeitpunkt tatsächlich realisiert werden, wäre sie einem Plangenehmigungsverfahren zu unterstellen und dabei insbesondere zu prüfen, ob die Immissionsschutzlüftung als stationäre Anlage den Anforderungen des Bundesumweltschutzes genügt (vgl. insbesondere Art. 2 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Art. 3 Abs. 1 LRV). Dabei wird auch über den Standort des Abluftkamins als Bestandteil der Immissionsschutzlüftung zu entscheiden sein. Insofern trägt also das ASTRA das (finanzielle) Risiko, für die Immissionsschutzlüftung allenfalls nicht das bestehende Rauchauslassbauwerk nutzen zu können, sondern eine zweite Anlage erstellen zu müssen. Folglich ist vorliegend nicht davon auszugehen, dass mit dem Entscheid über den Standort des Rauchauslassbauwerks die Ausgestaltung bzw. die Standortwahl für eine allfällige Immissionsschutzlüftung bereits richtungsweisend vorentschieden würde. Die Vorbringen der Beschwerdeführenden 3 erweisen sich daher als unbegründet, weshalb die Beschwerde ist in diesem Punkt (Rechtsbegehren Ziff. 12) abzuweisen ist.

Verkabelung Freileitung

33.

33.1 Die Beschwerdeführenden 2 und 3 verlangen, es sei die bestehende Freileitung der Axpo AG im Bereich des Voreinschnitts Weiningen in die Erde zu verlegen. Sie halten dafür, im Zusammenhang mit der vorübergehenden Verlegung der mitten durch das Siedlungsgebiet führenden Freileitung sei auch eine Erdverlegung zu prüfen und – im Sinne der Vorsorge sowie zum Schutz bzw. zur Wiederherstellung eines attraktiven Siedlungsraumes – anzuordnen.

Nach Ansicht der Vorinstanz erfährt die bestehende Freileitung durch das Ausführungsprojekt keine (wesentliche) Veränderung. Aus diesem Grund könne eine Erdverlegung im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren

nicht verlangt werden. Daran ändere nichts, dass seitens des ASTRA eine Verkabelung vorgeschlagen worden sei, da die Axpo AG eine solche Massnahme aus präjudiziellen Gründen abgelehnt habe. Eine Erdverlegung der bestehenden Freileitung sei im Rahmen eines separaten Plangenehmigungsverfahrens gestützt auf Art. 16 ff. des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG, SR 734.0) zu beurteilen und allenfalls anzuordnen.

33.2 Nach den Planunterlagen tangiert das vorliegende Ausführungsprojekt eine 110-kV-Freileitung der Axpo AG. Diese quert westlich des bestehenden Halbanschlusses Weiningen die Nationalstrasse und führt anschliessend nördlich der Nationalstrasse durch das Siedlungsgebiet von Weiningen zum Gubrist hinauf. Um die Nordumfahrung Zürich wie geplant ausbauen zu können, muss im Bereich des geplanten Halbanschlusses Weiningen der Mast Nr. 32 dauerhaft um rund 25 m verschoben werden. Aus Sicherheitsgründen ist zudem vorgesehen, im Bereich der Tagbaugrube Weiningen die Freileitung um 20 m anzuheben. Hierzu sollen im Bereich der Masten Nrn. 29 und 30 provisorische Notmasten erstellt werden (Kurzbericht Variantenstudium vom 30. September 2008, Dok. Nr. 1-601, S. 11 f.; Halbanschluss Weiningen-Portal 3. Röhre Gubristtunnel, Situation 1 : 1'000 vom 12. Februar 2009, Dok. Nr. 1-603).

Den Erwägungen der Vorinstanz ist sodann zu entnehmen, dass das Eidgenössische Starkstrominspektorat (ESTI) die Verschiebung von Mast Nr. 32 und die vorübergehende Erhöhung der Masten Nrn. 29 und 30 mit Plangenehmigungen je vom 27. Juni 2008 bereits genehmigt hat. Das ESTI habe damit als Fachbehörde seine Zustimmung zur Mastverschiebung und vorübergehenden Anhebung der Freileitung abgegeben und diese Zustimmung werde inhaltlich gutgeheissen (Erwägung 8 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Schliesslich erklärt die Vorinstanz die Planunterlagen zur Verschiebung und vorübergehenden Anhebung der Freileitung (Dok. Nrn. 1-601, 1-602 und 1-603) sinngemäss zum verbindlichen Bestandteil der Plangenehmigung (Dispositiv Ziff. 2 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012).

33.3 Nach Art. 26 Abs. 2 NSG erteilt die Vorinstanz mit der Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen erforderlichen Bewilligungen. Die Genehmigung fällt damit – im Sinne des Konzentrationsprinzips und in Anwendung der Verfahrensbestimmungen des NSG – ausschliesslich in die Zuständigkeit der Vorinstanz. In diesem Sinne genügt die Plangenehmigung als Voraussetzung

für die Realisierung des Vorhabens (Botschaft zur Änderung des NSG, BBl 1999 I 937). Gegenstand eines nationalstrassenrechtlichen Ausführungsprojekts ist folglich nicht nur die Nationalstrassen-Anlage selbst (vgl. hierzu Art. 6 NSG). Auch weitere bauliche und gestalterische Massnahmen wie Kreuzungsbauwerke (vgl. Art. 12 NSG) und verkehrlich flankierende Massnahmen sind Bestandteil des Ausführungsprojekts (BGE 122 II 165 E. 14 und 16b). Dies muss – insbesondere im Sinne der Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren – auch vorliegend für die streitbetreffende Freileitung der Axpo AG gelten, welche alleine aufgrund des geplanten Ausbaus der Nordumfahrung Zürich verlegt und vorübergehend angehoben werden muss (vgl. auch Art. 12 Abs. 1 Bst. m NSV). Davon ging zumindest sinngemäss auch die Vorinstanz aus, indem sie ihrerseits und unbesehen der vom ESTI gestützt auf das EleG bereits erteilten Plangenehmigungen die Verlegung und vorübergehende Anhebung der Freileitung als Bestandteil des Ausführungsprojekts genehmigt hat. Ein allfälliger Verstoss gegen das Konzentrationsprinzip kann damit als behoben gelten und es kann offen bleiben, inwieweit die vom ESTI erteilten Plangenehmigungen insbesondere auch mit Blick auf die nach Art. 16i Abs. 1 EleG zeitlich beschränkte Gültigkeit überhaupt (noch) Geltung beanspruchen könnten.

Zu prüfen bleibt somit, ob die Vorinstanz auch in der Sache richtig entschieden hat oder, wie die Beschwerdeführenden 2 und 3 fordern, das Ausführungsprojekt um eine Verkabelung der Freileitung zu ergänzen ist.

33.4 Gegenstand des vorliegenden Ausführungsprojekts ist die Verlegung von Mast Nr. 29 und die vorübergehende Anhebung der Freileitung im Bereich der Tagbaugrube. Nach den Planunterlagen werden im Bereich der beiden Masten Nrn. 29 und 30 provisorische Notmasten erstellt, um die Freileitung während der Bauarbeiten im Bereich der Tagbaugrube anheben zu können. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um jenes Teilstück, welches durch das Siedlungsgebiet von Weiningen führt. Inwieweit nach Abschluss der Bauarbeiten die Freileitung wieder auf die bestehenden Masten unter Verwendung des bestehenden Fundaments zurückversetzt werden, ist nicht ersichtlich. Es kann somit nicht abschliessend beurteilt werden, ob der betreffende Leitungsabschnitt weiterhin Bestandeschutz genießt oder vielmehr als wesentlich geänderte bzw. neue Anlage zu qualifizieren ist (vgl. zur Abgrenzung die Bestimmungen der auch für die vorliegende Freileitung geltenden Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV, SR 814.710], insbes. Art. 3 Abs. 2 Bst. b und c NISV; Hochspannungslei-

tungen, Vollzugshilfe zur NISV, Entwurf zur Erprobung vom Juni 2007, hrsg. vom BAFU, Bern 2007, abrufbar unter <<http://www.bafu.admin.ch>> > Dokumentation > Umwelt-Vollzug > Elektrosmog, besucht am 3. Januar 2014, S. 21 f. und Anhang 7). Dies ist jedoch insofern relevant, als das Erstellen oder Ändern einer Starkstromanlage wie vorliegend der 110-kV-Freileitung eine umfassende Interessenabwägung voraussetzt, in deren Rahmen angesichts des Verlaufs der Freileitung durch das Siedlungsgebiet von Weiningen auch eine Verkabelung der Freileitung zu prüfen wäre (Art. 3 Abs. 1 NHG; zum Ganzen BGE 137 II 266 E. 4; Urteil des Bundesgerichts 1C_172/2011 vom 15. November 2011 E. 2.4). Die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 ist daher aufzuheben, soweit die Vorinstanz die Einsprachen der Beschwerdeführenden 2 und 3 betreffend die 110-kV-Freileitung abgewiesen und die Planunterlagen für eine Verschiebung und vorübergehende Anhebung der Freileitung genehmigt hat. Die Angelegenheit ist, da vorliegend weitere fachkundige Abklärungen notwendig sind, zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie zum allfälligen neuen Entscheid im Rahmen der Detailprojektierung über eine Verkabelung der Freileitung (zumindest) im Bereich der Masten Nrn. 29 und 30 an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Dabei wird die Vorinstanz auch festzustellen haben, ob im betreffenden Leitungsabschnitt die massgeblichen Grenzwerte der NISV eingehalten sind oder allenfalls ein entsprechender Sanierungsbedarf besteht und eine Verkabelung allenfalls (auch) aus diesem Grund anzuordnen ist; ein Anspruch auf emissionsbegrenzende Massnahmen, die über eine Einhaltung der Anlagegrenzwerte hinausgehen, besteht jedoch von vornherein nicht (BGE 126 II 399 E. 3). In formeller Hinsicht ist zudem die Eigentümerin der Leitung, die Axpo AG, in das weitere Verfahren einzubeziehen.

Gelangt die Vorinstanz begründet zu dem Ergebnis, dass die bestehende Freileitung weiterhin Bestandesschutz geniesst, wird sie gleichwohl deren (vorübergehende) Verkabelung im Bereich der Tagbaugrube zu prüfen haben. Nach den Planunterlagen ist eine vorübergehende Verkabelung technisch realisierbar, während eine provisorische Führung der Leitung als Freileitung aufgrund der sicherheits- und bautechnischen Rahmenbedingungen abzulehnen ist (Kurzbericht Variantenstudium vom 30. September 2008, Dok. Nr. 1-601, S. 9). Zudem würde die (vorübergehende) Verkabelung der Freileitung deren störungsfreien Betrieb ermöglichen, da eine provisorische Freileitung aus Sicherheitsgründen allenfalls vorübergehend ausser Betrieb genommen werden müsste (zum Ganzen: Kurzbericht Variantenstudium vom 30. September 2008, Dok. Nr. 1-601, S. 9-11). Aufgrund dieser Ausführungen wäre die Vorinstanz im Interesse

einer sicheren Realisierung des vorliegenden Ausführungsprojekts verpflichtet gewesen, eine vorübergehende Verkabelung der Freileitung im Bereich der Tagbaugrube in Erwägung zu ziehen (Art. 42 Abs. 1 NSG). Sie hat jedoch unbesehen auf die bereits erfolgte Beurteilung des ESTI abgestellt, ohne dass für das Bundesverwaltungsgericht ersichtlich ist, gestützt auf welche Erwägungen das ESTI der provisorischen Führung der Leitung als Freileitung zugestimmt hat und ob der Vorinstanz diese bekannt waren.

33.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerden der Beschwerdeführenden 2 und 3 teilweise gutzuheissen sind, soweit sie eine Verkabelung der bestehenden 110-kV-Freileitung im Bereich des Voreinschnitts Weiningen verlangt haben. Die Plangenehmigung ist in diesem Punkt aufzuheben und im Sinne der vorstehenden Erwägungen zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie zum neuen Entscheid über eine (vorübergehende) Verkabelung der Freileitung jedenfalls im Bereich der Masten Nrn. 29 und 30 an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Verkehrlich flankierende Massnahmen (vfM)

34.

34.1 Die Beschwerdeführerin 2 verlangt für ihr Gemeindegebiet weitergehende verkehrlich flankierende Massnahmen (vfM). Konkret seien zwei bestehende Verkehrsknoten um- bzw. auszubauen und im Ortskern von Weiningen eine Tempo-30-Zone einzurichten sowie der Strassenraum umzugestalten. Anders kann nach Ansicht der Beschwerdeführerin 2 das Ziel, die Siedlungsgebiete vom (Durchgangs-)Verkehr zu entlasten und den Verkehr auf die Nationalstrasse zu verlagern, nicht erreicht werden.

Die Vorinstanz und das ASTRA halten demgegenüber dafür, die geplanten verkehrlich flankierenden Massnahmen seien geeignet, die Siedlungsgebiete dauerhaft vom Durchgangsverkehr zu entlasten. Zur Begründung verweisen sie im Wesentlichen auf Berechnungen mittels Verkehrsmodellen. Weiter führt das ASTRA aus, die Festlegung der verkehrlich flankierenden Massnahmen im Ausführungsprojekt sei lediglich konzeptioneller Natur. Realisiert würden die Massnahmen in separaten Bewilligungsverfahren auf Stufe Gemeinde oder Kanton. Entsprechend sei die Beschwerdeführerin 2 mit ihren Anträgen nach weitergehenden verkehrlich flankierenden Massnahmen auf diese Verfahren zu verweisen.

34.2 Gegenstand des Ausführungsprojekts ist zunächst einmal die Nationalstrassen-Anlage selbst. Im Rahmen der Ausführungsprojektierung sind aber auch die ausserhalb der eigentlichen Nationalstrasse erforderlichen verkehrlich flankierenden Massnahmen zu ergreifen (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. g NSV; BGE 122 II 165 E. 14 und 16b). Gemeint sind in erster Linie Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung der durch den Betrieb der Nationalstrasse mittelbar, d.h. im Bereich der Zufahrtsstrecken verursachten Einwirkungen (vgl. Art. 9 LSV; ferner Art. 3 Abs. 3 Bst. b und Abs. 4 Bst. c RPG). Die verkehrlich flankierenden Massnahmen sind dergestalt Voraussetzung für die Umweltverträglichkeit eines Ausführungsprojekts.

Die Strassenhoheit über Kantons- und Gemeindestrassen bestimmt sich nach kantonalem Recht. Entsprechend sind verkehrlich flankierende Massnahmen an Kantons- oder Gemeindestrassen grundsätzlich nach den einschlägigen (kantonalen und kommunalen) Vorschriften zu planen und umzusetzen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dem vorliegenden Ausführungsprojekt hinsichtlich der (erforderlichen) verkehrlich flankierenden Massnahmen jede Bindungswirkung abgeht. Die entsprechenden Massnahmen sind verbindlicher Bestandteil des Ausführungsprojekts und die kantonalen und kommunalen Behörden aus diesem Grund in ihrem Entscheid, diese umzusetzen, nicht mehr gänzlich frei. Das Ausführungsprojekt leitet vielmehr die Umsetzung der verkehrlich flankierenden Massnahmen an, wobei den zuständigen Behörden der erforderliche Spielraum zu belassen ist, um den örtlichen Verhältnissen und insbesondere den betroffenen Verkehrsbeziehungen insgesamt Rechnung zu tragen.

34.3 Das vorliegende Ausführungsprojekt sieht für das Limmattal verschiedene verkehrlich flankierende Massnahmen vor, um die Ortsdurchfahrten vom Durchgangsverkehr zu entlasten und den Verkehr aus dem Raum Dietikon und Schlieren möglichst direkt zum Halbanschluss Weiningen zu führen. So ist vorgesehen, die Niederholzstrasse zu verlegen, um den Ortsteil Fahrweid vom Durchgangsverkehr zu entlasten (Massnahme 3.1.1). Aus dem gleichen Grund soll der Knoten Dietikoner-, Niederholz- und Umfahrungsstrasse umgebaut werden (Massnahme 3.2.1). Zudem ist geplant, in Weiningen auf der Badener- und der Zürcherstrasse die bestehenden Busbuchten durch Fahrbahnhofstellen zu ersetzen, um eine Reduktion der Geschwindigkeit und eine nachhaltige Sicherung der Entlastungswirkung zu erreichen (Massnahmen 4.1.1 und 4.1.2;

Technischer Bericht, Verkehrlich flankierende Massnahmen vom 30. September 2008, Dok. Nr. A-3-30.00, S. 9, 14 f. und 16 f.).

34.4 Nach Ansicht der Beschwerdeführerin 2 reicht es nicht aus, die Niederholzstrasse zu verlegen (Massnahme 3.1.1), um den Ortsteil Fahrweid vom Durchgangsverkehr zu entlasten. Hierzu seien weitere Massnahmen im Bereich der bestehenden Niederholzstrasse notwendig.

Auch das ASTRA schliesst nicht aus, dass nebst einer Verlegung der Niederholzstrasse weitere Massnahmen notwendig werden, um den Ortsteil Fahrweid tatsächlich vom Durchgangsverkehr und insbesondere von dem von Dietikon her kommenden Schwerverkehr zu entlasten. Entsprechend ist im technischen Bericht zu den verkehrlich flankierenden Massnahmen festgehalten, der bestehende Knoten Niederholz-/Überlandstrasse werde im Rahmen der Umsetzung der Massnahme 3.1.1 überprüft (Technischer Bericht, Verkehrlich flankierende Massnahmen vom 30. September 2008, Dok. Nr. A-3-30.00, S. 14). Dies reicht jedoch, wie die Beschwerdeführerin 2 zu Recht einwendet, nicht aus. Die notwendigen verkehrlich flankierenden Massnahmen sind, wie vorstehend ausgeführt, verbindlicher Bestandteil des Ausführungsprojekts, aus diesem Grund im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens zu prüfen und jedenfalls im Grundsatz sowie vorbehältlich der konkreten Umsetzung durch die zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden festzusetzen.

Bei dieser Sachlage hätte die Vorinstanz die Einsprache der Beschwerdeführerin 2 in diesem Punkt jedoch nicht abweisen dürfen. Vielmehr wäre das ASTRA anzuhalten gewesen, die geplante Massnahme im Sinne der Kritik der Beschwerdeführerin 2 zu überprüfen und allenfalls das Ausführungsprojekt um weitere Massnahmen zu ergänzen. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 ist daher in diesem Punkt teilweise gutzuheissen und das ASTRA zu verpflichten, im Sinne dieser Erwägung die Notwendigkeit weitergehender verkehrlich flankierender Massnahmen für den Ortsteil Fahrweid (erneut) zu prüfen. Die Ergebnisse sind sodann der Vorinstanz zum (neuen) Entscheid über die notwendigen verkehrlich flankierenden Massnahmen einzureichen.

34.5 Soweit weitergehend, ist die Beschwerde abzuweisen. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin 2 auch nicht begründet dargelegt, dass der Verkehr zum Halbanschluss Weiningen ohne den angebehrten Ausbau des Knotens Dietikoner-/Niederholz-/Umfahrungs-

strasse über Weiningen ausweicht. Ferner ist mit dem ASTRA davon auszugehen, dass die im Ausführungsprojekt definierten (verkehrlich flankierenden) Massnahmen geeignet sind, die Ortsdurchfahrt Weiningen vom Durchgangsverkehr zu entlasten. So führt bereits der Ausbau der Nordumfahrung Zürich zu einer Entlastung des Weininger Passes als direkte Verbindung zwischen Weiningen und Regensdorf/Zürich Affoltern (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1 Anhang, Anhang 4-3 und 4-4). Zudem sieht das Ausführungsprojekt mit der Aufhebung der bestehenden Busbuchten und der Schaffung von Fahrbahnhaltestellen eine verkehrlich flankierende Massnahme vor, die eine Reduktion der Geschwindigkeit innerhalb des Siedlungsgebiets von Weiningen bewirkt und entsprechend dazu beiträgt, die Entlastungswirkung nachhaltig zu sichern. Es besteht daher kein begründeter Anlass, das Ausführungsprojekt um weitergehende verkehrlich flankierende Massnahmen zu ergänzen und hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin 2 insofern zu Recht auf das Verfahren zur Umsetzung der verkehrlich flankierenden Massnahmen verwiesen. Dieses stellt auch das geeignete Verfahren dar, die verkehrlich flankierenden Massnahmen gemäss Ausführungsprojekt mit allfälligen weiteren baulichen oder organisatorischen Massnahmen zu koordinieren. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht daher kein Anlass, von der fachkundigen Beurteilung des ASTRA und der Vorinstanz abzuweichen.

An diesem Ergebnis ändert nichts, dass im technischen Bericht zum generellen Projekt eine Tempo-30-Zone und weitere bauliche Massnahmen im Bereich der Ortsdurchfahrt Weiningen vorgeschlagen werden (Generelles Projekt, Konzept "Verkehrlich flankierende Massnahmen (VfM)", Technischer Bericht vom 24. Februar 2006, S. 8). Das generelle Projekt legt die erforderlichen verkehrlich flankierenden Massnahmen noch nicht abschliessend fest, sondern schlägt – der Planungsstufe entsprechend – mögliche Massnahmen vor, welche alsdann im Rahmen der Ausführungsprojektierung näher zu prüfen und verbindlich festzulegen sind. Die Beschwerdeführerin 2 vermag daher aus den Unterlagen zum generellen Projekt nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.

34.6 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 hinsichtlich der verkehrlich flankierenden Massnahmen teilweise gutzuheissen ist. Das ASTRA wird zu prüfen haben, ob für eine dauerhafte Entlastung der Ortsteils Fahrweid vom Durchgangsverkehr weitergehende verkehrlich flankierende Massnahmen

notwendig sind. Soweit weitergehend ist die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 in diesem Punkt abzuweisen.

Begrenzung von Emissionen während der Bauzeit

35.

35.1 Die Beschwerdeführenden 2, 3 und 7 kritisieren die Anordnungen zum Schutz vor Emissionen während der Bauzeit als ungenügend und verlangen weitergehende Emissionsbegrenzungen. Insbesondere sei der im Gebiet Grossächer geplante Installations- und Zwischendeponieplatz aus dem Siedlungsgebiet hinaus zu verlegen.

35.2 Der Lärm, der bei der Erstellung einer ortsfesten Anlage auftritt, ist dieser ebenso zuzurechnen wie der Lärm aus dem Betrieb der Anlage. Das Schutzkonzept des USG gilt daher auch bei Baustellen. Der Verordnungsgeber ging jedoch davon aus, dass die vorübergehende Natur und die Komplexität von Baulärm grundsätzlich keine Anwendung von Grenzwerten erlaubt. Entsprechend bestimmt Art. 6 LSV, dass das BAFU Richtlinien über baubliche und betriebliche Massnahmen zur Begrenzung des Baulärms erlässt (BGE 121 II 378 E. 14; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 6B_87/2008 vom 31. Juli 2008 E. 3.3 und 3.4.2; WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 29 mit weiteren Hinweisen).

Das BAFU hat gestützt auf Art. 6 LSV die Baulärm-Richtlinie erlassen (Baulärm-Richtlinie, hrsg. vom BAFU, Bern 2006 [Stand 2011], hiernach: Baulärm-Richtlinie, abrufbar unter <<http://www.bafu.admin.ch>> > Dokumentation > Umwelt-Vollzug > Lärm, besucht am 5. November 2013). Diese enthält keine eigentlichen Grenzwerte, sondern unterscheidet drei Massnahmenstufen, nach welchen der Baulärm beurteilt und die erforderlichen Massnahmen angeordnet werden sollen; die Massnahmenstufen sind anhand der Lärmempfindlichkeit der betroffenen Gebiete, der Tageszeiten und der Wochentage der Bauarbeiten, der Dauer der Bauzeit sowie anhand des Abstands zwischen der Baustelle und den nächstgelegenen Räumen mit lärmempfindlicher Nutzung zu bestimmen. Das BAFU führt zudem einen nicht abschliessenden Massnahmenkatalog, der unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Massnahmenstufen allgemeine und baustellenspezifische Möglichkeiten zur Begrenzung von Baulärm auflistet (Baulärm-Richtlinie, S. 17-22).

35.3 Die Baulärm-Richtlinie zeigt als Vollzugshilfe auf, wie das Schutzkonzept des USG bei Baustellen zu konkretisieren und anzuwenden ist.

Sie setzt jedoch weder Recht noch stellt sie eine abschliessende Regelung auf (URSULA BRUNNER, in: Vereinigung für Umweltrecht/Keller [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz, 2. Aufl., Zürich 2004, Stand März 1999, Art. 39 N. 14 f.). Die einzelnen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung finden ihre Rechtsgrundlage in den Art. 11 und 12 USG. Im Weiteren entbindet die Anwendung der Baulärm-Richtlinie nicht davon, gegebenenfalls weitere, im Massnahmenkatalog nicht aufgeführte Massnahmen zur Begrenzung von Baulärm zu prüfen und unmittelbar gestützt auf die Bestimmung des USG anzuordnen (vgl. Baulärm-Richtlinie, S. 10; zudem BGE 121 II 378 E. 14a).

35.4 Vor diesem Hintergrund sind nachfolgend die Vorbringen der Beschwerdeführenden 2, 3 und 7 betreffend den Schutz vor Emissionen während der Bauzeit im Einzelnen zu prüfen.

36.

36.1 Die Beschwerdeführenden 2 und 7 verlangen, es sei auf die Realisierung des Installations- und Deponieplatzes im Gebiet Grossächer zu verzichten, indem dieser aus dem Siedlungsgebiet von Weiningen hinaus in Richtung Limmattaler Kreuz verschoben werde. Ihrer Ansicht nach ist der Betrieb des Installations- und Zwischendeponieplatzes aufgrund seiner Lage inmitten eines Wohngebiets mit unzumutbaren Einwirkungen insbesondere als Folge der grossen Zahl an Lastwagenfahrten verbunden. Die Beschwerdeführenden 3 machen in diesem Zusammenhang geltend, es sei nicht ersichtlich, inwieweit die im Siedlungsgebiet von Weiningen geplanten Installationsplätze für lärmintensive Bauarbeiten genutzt würden.

Die Vorinstanz und das ASTRA sehen demgegenüber keinen Grund, den Standort des Installations- und Zwischendeponieplatzes zu verschieben. Sie halten dafür, der Installations- und Zwischendeponieplatz könne im Wesentlichen ohne Beeinträchtigung von Wohngebieten erschlossen werden und liege zudem nahe der Baustellen, womit gewährleistet sei, dass das Baustellenpersonal keine allzu langen Wege zurücklegen müsse. Nach den Ausführungen des ASTRA soll der Installationsplatz ferner nur für ruhige Baustelleninstallationen wie Baubüros, Mannschafts- und Werkzeugbaracken sowie als Parkplatz für Mitarbeiter genutzt werden. Einem Standort ausserhalb des Siedlungsgebiets halten die Vorinstanz und das ASTRA die längeren Transportwege sowie den Umstand entgegen, dass die landwirtschaftlich genutzten Flächen im Weininger Feld im kantonalen Richtplan als Fruchtfolgefleichen (FFF) bezeichnet würden.

36.2 Das Ausführungsprojekt sieht die Errichtung mehrerer Installations- und Zwischendeponieplätze vor, so auch des vorliegend streitbetroffenen Installations- und Zwischendeponieplatzes im Gebiet Grossächer in Weiningen. Die betreffenden, grösstenteils nicht überbauten Grundstücke liegen südlich bzw. südöstlich der Wohnüberbauung Püntener zwischen der Zürcher- und der Umfahrungsstrasse. Vorgesehen ist eine Nutzung sowohl im Zusammenhang mit der Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen wie auch für den im Tagbau zu erstellenden Abschnitt der 3. Tunnelröhre.

Die Planunterlagen sehen für die Fläche entlang der Zürcher- und der Grossächerstrasse eine Nutzung als Installationsplatz vor. Die übrige Fläche würde als Zwischendeponie insbesondere für Ober- und Unterboden genutzt, welcher im Bereich des neuen Halbanschlusses und der Tagbaugrube abgetragen und nach Fertigstellung der Bauarbeiten wieder angelegt wird. Die Zwischendeponie soll gleichzeitig als Lärmschutz gegenüber dem Installationsplatz ausgestaltet werden, wobei zusätzlich eine 2 m hohe provisorische Lärmschutzwand vorgesehen ist (Materialfluss und Installationsplätze, Situation 1:5'000, Dok. Nr. 1-107; Tagbau Weiningen; Installationsplatz und Baustellenerschliessung, Situation 1:1000, Beilagen-Nr. 2-38; Materialbewirtschaftungskonzept vom 29. Februar 2008, Beilagen-Nr. 2-40, S. 4; Massnahmenkonzept Lärm in der Bauphase vom 29. Februar 2008, Beilagen-Nr. 1-41, S. 16).

Die Erschliessung der Zwischendeponie ist von beiden Baustellen her zunächst über die Zürcherstrasse und anschliessend über die Grossächer- sowie die von dieser nach Süden abzweigende Stichstrasse geplant (Materialfluss und Installationsplätze, Situation 1:5'000, Dok. Nr. 1-107). Der Installationsplatz würde, soweit dies aus den Planunterlagen ersichtlich ist, über die Zürcher- bzw. die Grossächerstrasse erschlossen.

36.3 Die Baulärm-Richtlinie sieht als Massnahme zur Begrenzung von Baulärm u.a. die Wahl geeigneter Standorte für den Einsatz stationärer Maschinen und die (Zwischen-)Lagerung von Material vor (Baulärm-Richtlinie, S. 19 und 21). (Unnötige) Emissionen sollen, dem Grundsatz der Emissionsbegrenzung an der Quelle entsprechend, möglichst vermieden, jedenfalls aber so weit als möglich begrenzt werden (vgl. GRIFFEL/RAUSCH, a.a.O., Art. 11 N. 7). Dies ist vorab anhand von alternativen Standorten zu beurteilen, da sich meist nur anhand von Alternativen beurteilen lässt, ob ein Standort geeignet ist, die Emissionen so weit als möglich zu begrenzen. Dies muss jedenfalls dann gelten, wenn ein

Standort mit Nachteilen belastet ist und Alternativen nicht von vornherein ausser Betracht fallen.

36.4 Nach dem eingangs dieser Erwägung Ausgeführten sehen die Vorinstanz und des ASTRA den Standort des Installations- und Zwischendeponieplatzes im Gebiet Grossächer nicht bzw. nicht mit erheblichen Nachteilen belastet. Dieser Auffassung kann indes nicht ohne Weiteres gefolgt werden. Der streitbetroffene Installations- und Zwischendeponieplatz grenzt den Planunterlagen zu Folge an mehreren Seiten unmittelbar an Wohnbauten bzw. Wohnquartiere an. Dies gilt insbesondere für die Zwischendeponie, welche über die Grossächer- und die daran anschliessende Stichstrasse erschlossen werden soll. Der Betrieb der Zwischendeponie wird somit unweigerlich mit Einwirkungen auf die naheliegenden Wohnbauten verbunden sein. Ferner ist offenbar noch nicht bestimmt, auf welchem Installationsplatz die stationäre Anlage zur Herstellung von Beton betrieben werden soll, worauf auch die Beschwerdeführenden 3 mit Blick auf den entlang der Tagbaugrube vorgesehenen Installationsplatz hinweisen (vgl. Massnahmenkonzept Lärm in der Bauphase vom 29. Februar 2008, Beilagen-Nr. 2-41, S. 5). Welche Einwirkungen von den geplanten Installationsplätzen ausgehen, lässt sich entsprechend noch nicht abschliessend beurteilen.

Auf der anderen Seite kann nicht gesagt werden, alternative Standorte ausserhalb des Siedlungsgebiets fielen von vornherein ausser Betracht (vgl. in diesem Sinn auch die Stellungnahme des BAFU vom 6. Juni 2012 S. 5 Ziff. 3.23). Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf eine allfällige vorübergehende Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen. In einem solchen Fall wäre zusammen mit der zuständigen Fachstelle zu prüfen, ob allenfalls beanspruchte Fruchtfolgeflächen zurückgeführt werden können bzw. die Rückführbarkeit mit Auflagen sichergestellt werden kann (vgl. das Merkblatt zum Vollzug des Sachplanes Fruchtfolgeflächen, hrsg. vom eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Bundesamt für Raumplanung, Bern, Ausgabe 1995). Gleichwohl hat das ASTRA alternative Standorte nicht ernsthaft in Betracht gezogen.

36.5 Bei dieser Sachlage hätte die Vorinstanz die Einsprachen der Beschwerdeführenden 2 und 7 nicht abweisen dürfen. Vielmehr wäre das ASTRA entsprechend der Stellungnahme des BAFU anzuhalten gewesen, mögliche Standorte ausserhalb des Siedlungsgebiets in Betracht zu ziehen, etwa in unmittelbarer Nähe zur Baustelle am Halbanschluss Weinigen. Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 2 und 7 ist daher in

diesem Punkt teilweise gutzuheissen und die Plangenehmigung aufzuheben, soweit die Vorinstanz den Installations- und Zwischendeponieplatz im Gebiet Grossächer bereits genehmigt hat. Da vorliegend weitere Sachverhaltsabklärungen notwendig sind, fällt einzig ein kassatorischer Entscheid in Betracht (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Das ASTRA ist entsprechend zu verpflichten, im Rahmen der Detailprojektierung und im Sinne dieser Erwägung für den im Gebiet Grossächer geplanten Installations- und Zwischendeponieplatz alternative Standorte ausserhalb des Siedlungsgebiets von Weiningen zu prüfen. Die Ergebnisse der Abklärungen und insbesondere der Prüfung alternativer Standorte sind hiernach der Vorinstanz zum neuen Entscheid einzureichen.

An diesem Ergebnis ändert nichts, dass der streitbetroffene Installations- und Zwischendeponieplatz bereits im generellen Projekt verzeichnet ist, wie das ASTRA geltend macht. Aus den Bestimmungen von Art. 12 NSG und Art. 10 Abs. 2 NSV ist zu schliessen, dass in erster Linie die Linienführung, die Anschlussstellen und die Kreuzungsbauwerke Bestandteil des generellen Projekts und damit auch des bundesrätlichen Genehmigungsbeschlusses bilden. Diese Aufzählung ist zwar nicht abschliessend (BGE 118 Ib 206 E. 9b/aa), doch ergibt sich weder aus den Unterlagen zum generellen Projekt noch aus dem Genehmigungsbeschluss des Bundesrates, dass der Standort des Installations- und Zwischendeponieplatzes zum eigentlichen Inhalt des generellen Projekts gehört. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es sich dabei lediglich eine von verschiedenen denkbaren Varianten handelt und eine detaillierte Beurteilung des Baulärms einschliesslich der Prüfung alternativer Standorte – entsprechend der gesetzlich vorgesehenen Planungsfolge – im Rahmen der Ausführungsprojektierung stattzufinden hat (vgl. in diesem Sinne der Umweltverträglichkeitsbericht 2. Stufe, Hauptuntersuchung vom 6. März 2006, S. 41 f.).

Schliesslich ist im Hinblick auf den neuerlichen Entscheid der Vorinstanz über den Standort des Installations- und Zwischendeponieplatzes anzumerken, dass die Beschwerdeführenden aus dem von ihnen zitierten Urteil des Bundesgerichts 1C_148/2011 vom 28. Juli 2011 nichts abzuleiten vermögen. Das Bundesgericht hatte in jenem Verfahren zu beurteilen, ob das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Baubewilligung für einen Abstellplatz für mobile Heizzentralen im Gebiet Grossächer zu Recht verweigert hat. Dabei ging es jedoch im Wesentlichen um gestalterische Gesichtspunkte bzw. die Frage nach der Eingliederung in die bauliche und landschaftliche Umgebung. Für die umweltrechtliche Beurteilung des

vorliegend streitbetroffenen Installations- und Zwischendeponieplatzes ist das genannte Urteil des Bundesgerichts nicht einschlägig.

37.

37.1 Die Beschwerdeführenden 3 begehren weitere Massnahmen zum Schutz vor (übermässigen) Einwirkungen während der Bauzeit an, insbesondere im Zusammenhang mit der vorübergehenden Umleitung der Zürcherstrasse. Demgegenüber sind die Vorinstanz und das ASTRA der Ansicht, weitergehende Emissionsbegrenzungen seien unverhältnismässig.

37.2 Die 3. Tunnelröhre durch den Gubrist wird im Bereich der beiden Tunnelportale im Tagbau erstellt. Auf dem Gemeindegebiet von Weiningen soll der Tagbau von den bestehenden Tunnelportalen über rund 222 m bis zum bergmännischen Portal geführt werden, wobei die Zürcherstrasse unterquert werden muss. Hierzu ist vorgesehen, in einer ersten Etappe die Bauarbeiten nördlich der Zürcherstrasse auszuführen und anschliessend den Verkehr während rund 5 Monaten über die vorgängig erstellte Tunneldecke umzuleiten. Während dieser Zeit würde die Tunneldecke im Bereich der Zürcherstrasse erstellt und der Verkehr hiernach wieder auf der bestehenden Strasse geführt (Technischer Bericht vom 30. September 2008, Beilagen-Nr. 2-1, S. 65 f. und 68; Temporäre Verkehrsführung Weiningen, Situation 1:500, Beilagen-Nr. 2-49).

Während den Bauarbeiten im Bereich der Zürcherstrasse müssen die Lärmschutzhügel südlich der Zürcherstrasse und im Bereich der Kreuzung Zürcherstrasse/Umfahrungsstrasse abgetragen werden. An deren Stelle sind temporäre Lärmschutzwände vorgesehen. Gleichwohl haben der Abbruch der bestehenden Lärmhindernisse und die Umleitung der Zürcherstrasse eine temporäre Veränderung der Lärmsituation zur Folge (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 72; Installationsplatz und Baustellenerschliessung, Situation 1:1000, Beilagen-Nr. 2-38). Bei der Liegenschaft Chübelackerstrasse 1 führt die vorübergehende Umleitung der Zürcherstrasse insbesondere am Tag zu einer erheblichen Zunahme der Lärmimmissionen; die Immissionsgrenzwerte würden am Tag um 1.6 dB(A) und in der Nacht um 1.3 dB(A) überschritten (Massnahmenkonzept in der Bauphase vom 29. Februar 2008, Beilagen-Nr. 2-41, S. 16; vgl. für die Lärmbelastungen bei den Liegenschaften Chübelackerstrasse 1 und 3 zudem den Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 25 ff.).

37.3 Die Einwirkungen als Folge einer vorübergehenden Änderung der Verkehrsführung sind von der Baulärm-Richtlinie nicht erfasst. Dies gilt auch vorliegend für die vorübergehende Umleitung der Zürcherstrasse und die damit verbundene Veränderung der Lärmsituation. Die betreffenden Einwirkungen sind daher nach den Bestimmungen von Art. 11 und 12 USG zu beurteilen und unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftliche tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG).

37.4 Die Vorinstanz und das ASTRA haben vorliegend den Bau einer weiteren, 4 m hohen provisorischen Lärmschutzwand am Fuss der Böschung der Liegenschaften Chübelackerstrasse 1 und 3 geprüft, aus Gründen der Verhältnismässigkeit jedoch auf deren Realisierung verzichtet (Massnahmenkonzept in der Bauphase vom 29. Februar 2008, Beilagen-Nr. 2-41, S. 16). Zwar wäre es vorliegend wünschenswert gewesen, zumindest eine Schätzung der Kosten der in Frage stehenden provisorischen Lärmschutzwand vorliegen zu haben. Unbesehen dessen ist jedoch der Entscheid der Vorinstanz im Ergebnis nicht zu beanstanden. Das Ausführungsprojekt sieht mit dem Bau von zwei provisorischen Lärmschutzwänden bereits Massnahmen vor, um die Einwirkungen als Folge der vorübergehenden Änderung der Verkehrsführung zu begrenzen, die sich auf eine verhältnismässig kurze Dauer beschränkt. Zudem beschränkt sich die wesentliche Zunahme der Lärmemissionen auf die weniger sensiblen Tagesstunden und sind vorliegend relativ wenige Anwohner betroffen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass als wesentliche Massnahme zur Beschränkung des Baulärms bereits die Arbeitszeiten eingeschränkt worden sind; die Regelbauzeit ist auf wochentags 07.00 bis 12.00 Uhr und 13.00 bis 19.00 Uhr festgelegt worden (Bericht lärmakustisches Projekt vom 29. Februar 2008, Dok. Nr. 1-301, S. 16 und 18; Massnahmenkonzept Lärm in der Bauphase vom 29. Februar 2008, Beilagen-Nr. 2-41, S. 5 und 15). Die Vorinstanz musste sich daher nicht veranlasst sehen, das ASTRA zu weitergehenden Emissionsbegrenzungen während der vorübergehenden Umleitung der Zürcherstrasse zu verpflichten. Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3 ist daher in diesem Punkt (Rechtsbegehren Ziff. 23) abzuweisen.

37.5 Die Beschwerdeführenden 3 verlangen sodann, es seien die Möglichkeiten der Lärminderung und der Verminderung bzw. Vermeidung von Erschütterungen weiter auszuschöpfen und zusätzliche Emissionsbegrenzungen vorzusehen.

Den Beschwerdeführenden 3 ist insofern zuzustimmen, als aus den Planunterlagen nicht hervorgeht, inwieweit ihre Liegenschaften von Erschütterungen aus dem Vortrieb der Tunnelbohrmaschinen betroffen sind; auch den ergänzenden Unterlagen, welche das ASTRA der Vorinstanz mit Schreiben vom 5. August 2010 nachgereicht hat, lässt sich diesbezüglich nichts Konkretes entnehmen. Dies ist jedoch insofern von Bedeutung, als im Gegensatz zum Tagbau der Vortrieb während 24 Stunden von Montag bis Samstag und damit auch während der Nacht erfolgen soll. Die Einwirkungen in Form von Erschütterungen lassen sich daher vorliegend nicht abschliessend beurteilen. Dasselbe gilt hinsichtlich der Einwirkungen aus dem Betrieb des Installationsplatzes entlang der Chübelackerstrasse; aus den Planunterlagen geht nicht hervor, ob dieser lediglich für ruhige Baustelleninstallationen oder beispielsweise auch für die Herstellung von Beton genutzt werden soll (vgl. hierzu bereits vorstehend E. 36.4). Die Plangenehmigung ist daher in diesem Punkt aufzuheben und das ASTRA zu verpflichten, im Rahmen der Detailprojektierung die voraussichtlichen Einwirkungen in Form von Erschütterungen und die Nutzung des Installationsplatzes entlang der Chübelackerstrasse zu konkretisieren und der Vorinstanz die entsprechenden Unterlagen zum Entscheid über weitergehende Emissionsbegrenzungen einzureichen. Insofern ist die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3 (Rechtsbegehren Ziffn. 18 und 20) teilweise gutzuheissen.

Im Weiteren legen die Beschwerdeführenden 3 jedoch nicht dar, inwiefern das Ausführungsprojekt gegen Bundesumweltrecht verstösst bzw. das Bundesumweltrecht zu weitergehenden Emissionsbegrenzungen verpflichtet. Zwar sind die Beschwerdeführenden nicht verpflichtet, ausgereifte und detaillierte Vorschläge für weitergehende Emissionsbegrenzungen beizubringen. Sie haben jedoch zumindest summarisch darzulegen, welche Emissionsbegrenzungen zu Unrecht nicht in Betracht gezogen worden sind und inwieweit ein Ausführungsprojekt daher gegen Bundesumweltrecht verstösst (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 1.3.3; FRANK SEETHALER/FABIA BOCHSLER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 52 N. 73-75). Das ASTRA ist daher nicht verpflichtet, von sich aus alle erdenklichen Emissionsbegrenzungen im Detail zu prüfen, wenn es als fachkundige Planungsbehörde begründet zu dem Ergebnis gelangt, weitergehende Massnahmen fielen nicht in Betracht. Soweit die Beschwerdeführenden 3 also im Allgemeinen (insbes. Rechtsbegehren Ziff. 18) weitergehende Emissionsbegrenzungen verlangen, ist ihre Beschwerde abzuweisen.

38.

Hinsichtlich der Begrenzung von Emissionen während der Bauzeit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass der Entscheid der Vorinstanz teilweise Bundesumweltrecht verletzt bzw. eine abschliessende Beurteilung der Einwirkungen noch nicht möglich ist. Das ASTRA hat daher die Planunterlagen hinsichtlich möglicher Erschütterungseinwirkungen und der Nutzung des Installationsplatzes entlang der Chübelaackerstrasse zu ergänzen. Ferner ist das ASTRA zu verpflichten, alternative Standorte für den Installations- und Zwischendeponieplatz im Gebiet Grossächer zu prüfen. Die ergänzenden Planunterlagen sind hiernach der Vorinstanz zum neuen Entscheid einzureichen.

Vorsorgliche Beweiserhebung**39.**

39.1 Die Beschwerdeführenden 3 verlangen, es sei vor Baubeginn eine Zustandsaufnahme ihrer Liegenschaften vorzunehmen und ein Rissprotokoll zu erstellen. Zur Begründung verweisen sie auf die Erschütterungen, welche vom unmittelbar an ihre Liegenschaften angrenzenden Tagbau ausgehen.

Hinsichtlich der von den Beschwerdeführenden verlangten vorsorglichen Beweiserhebung ist zunächst auf vorstehend E. 1.7.3 zu verweisen. Demnach ist vorliegend davon auszugehen, dass die Vorinstanz die Einsprache der Beschwerdeführenden 3 in diesem Punkt teilweise gutgeheissen und das ASTRA verpflichtet hat, im Rahmen der Detailprojektierung den Perimeter der zu untersuchenden Gebäude festzulegen. Klärungsbedarf besteht hinsichtlich der Frage, ob die Vorinstanz für Beweiserhebungen im Hinblick auf allfällige enteignungsrechtliche Entschädigungsforderungen überhaupt zuständig ist. Darauf ist im Folgenden einzugehen.

39.2 Gegenstand einer formellen Enteignung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 EntG können auch nachbarrechtliche Abwehrrechte sein (BGE 131 II 458 E. 3.1). Entsprechende (nachträgliche) Entschädigungsforderungen sind nach dem jeweiligen Verfahrensrecht geltend zu machen (vgl. zum Ganzen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1205/2012 vom 28. Juni 2012 E. 4). Im vorliegenden Fall ist dies das nationalstrassenrechtliche Plangenehmigungsverfahren: Im Zusammenhang mit der Koordination und Vereinfachung der Entscheidverfahren wurden das spezialgesetzliche Plangenehmigungsverfahren und das Enteignungsverfahren zusam-

mengelegt (vgl. zur Verfahrenskonzentration bereits vorstehend E. 3.1 und E. 8.3.2). Das Enteignungsverfahren wird daher bis zum Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens nicht mehr vom Präsidenten der ESchK, sondern von der Vorinstanz als Leitbehörde geführt, welche mit der Plangenehmigung auch über die Enteignung bzw. die enteignungsrechtlichen Einsprachen entscheidet (Art. 28 Abs. 1 NSG). Kommt keine Einigung über die Entschädigungsfrage zu Stande, ist im Anschluss an das Plangenehmigungsverfahren das Schätzungsverfahren einzuleiten (Art. 57 EntG).

Das NSG enthält keine Bestimmungen zum (enteignungsrechtlichen) Beweisverfahren bzw. der Erhebung von Beweisen im Hinblick auf die Beurteilung einer (nachträglichen) Entschädigungsforderung. Es gelangen daher die Bestimmungen des EntG zur Anwendung (Art. 26a NSG). Dieses sieht in Art. 72 vor, dass die ESchK alle zur Feststellung von Tatsachen und der Höhe der Entschädigung erforderlichen Erhebungen machen und zu diesem Zweck insbesondere den Parteien Beweise auferlegen kann. Die Beweisaufnahme ist somit nicht der Disposition der Parteien anheimgestellt. Es gilt der Untersuchungsgrundsatz. Der massgebliche Sachverhalt ist von Amtes wegen abzuklären und es sind die erforderlichen (vorsorglichen) Beweiserhebungen anzuordnen (vgl. Art. 49 der Verordnung vom 13. Februar 2013 über das Verfahren vor den Eidgenössischen Schätzungskommissionen [SR 711.1] bzw. Art. 51 der alten Verordnung vom 24. April 1972 über das Verfahren vor den eidgenössischen Schätzungskommissionen). Dabei sind die Parteien zur Mitwirkung verpflichtet (HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Band I, Bern 1986, Art. 72 N. 3 f.). Die Mitwirkung geht jedoch nicht so weit, als dass die Betroffenen (schwierige) Beweissicherungsmassnahmen wie das Erstellen von Rissprotokollen von sich aus in Auftrag zu geben oder Fachleute beizuziehen hätten (BGE 131 II 65 E. 3).

39.3 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bis zum Abschluss des Plangenehmigungsverfahrens allein die Vorinstanz als Leitbehörde zuständig und verpflichtet ist, die erforderlichen Beweise zu erheben bzw. Beweissicherungsmassnahmen anzuordnen. Dies trifft entgegen der Auffassung des ASTRA auch auf das vorliegend streitbetreffende Rissprotokoll und die Zustandsaufnahme der Fassaden zu, welche sinnvoll nur vor Baubeginn erstellt bzw. vorgenommen werden können (in diesem Sinne WAGNER PFEIFER, a.a.O., S. 83). Entsprechend ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das ASTRA als gesuchstellende und mit dem Enteignungsrecht (Art. 39 Abs. 1 NSG) ausgestattete Behörde

zur Erhebung der erforderlichen Beweise verpflichtet hat. Das ASTRA ist daher vorliegend gehalten, im Rahmen der Detailprojektierung die Liegenschaften zu bestimmen, bei welchen eine Zustandsaufnahme durchzuführen und ein Rissprotokoll zu erstellen ist. Die betreffenden Unterlagen sind anschliessend der Vorinstanz zum Entscheid über den Perimeter der zu untersuchenden Gebäude und Flächen einzureichen. Somit ist, da vorliegend ein entsprechender Klärungsbedarf bestand, die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3 (Rechtsbegehren Ziff. 21) im Sinne dieser Erwägung teilweise gutzuheissen. Soweit die Beschwerdeführenden 3 weitergehend verlangen, es sei der Perimeter der zu untersuchenden Gebäude bereits in der Plangenehmigung festzusetzen, ist die Beschwerde indes abzuweisen.

Emissionsbegrenzungen im Bereich der Nationalstrasse N1

40.

40.1 Auch die Beschwerdeführerinnen 6 begehren Massnahmen zum Schutz vor Lärmemissionen an. Ihre Rechtsbegehren betreffen jedoch nicht die Nordumfahrung Zürich, sondern die Nationalstrasse N1, welche am Limmattaler Kreuz an die Nordumfahrung Zürich anschliesst. Konkret verlangen die Beschwerdeführerinnen 6, es seien die im Gesamtprojekt für die Nationalstrasse N1 vorgesehenen Erhaltungs- und Ergänzungsmassnahmen zum Bestandteil des Ausführungsprojekts zu erklären und zudem weitere emissionsbegrenzende Massnahmen (Einbau stark lärmindernder Strassenbelag, Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit) vorzusehen. Mit Eventualbegehren verlangen sie, es seien die Erhaltungs- und Ergänzungs- sowie die weitergehenden Massnahmen in einem separaten Plangenehmigungsverfahren zu verfügen.

Nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen 6 besteht zwischen der Nordumfahrung Zürich und der anschliessenden Nationalstrasse N1 eine enge Wechselwirkung. Der Ausbau der Nordumfahrung Zürich werde daher auch auf dem an die Nordumfahrung Zürich anschliessenden Abschnitt der Nationalstrasse N1 zu einem erheblichen zusätzlichen Verkehrsaufkommen und entsprechend zu zusätzlichen Einwirkungen in Form von Lärm und Luftverunreinigungen führen. Zudem sei in Betracht zu ziehen, dass der Verkehr auf der Nationalstrasse N1 in den vergangenen Jahren erheblich stärker zugenommen habe als prognostiziert. Aus diesen Gründen müsse gleichzeitig mit dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich auch die angrenzende Nationalstrasse N1 lärmrechtlich saniert werden. Dabei sei zu beachten, dass die Nationalstrasse N1 zwischen dem Limmattaler

Kreuz und dem Anschluss Dietikon in den vergangenen Jahren wiederholt ausgebaut worden sei, ohne dass jedoch hierfür ein (ordentliches) Plangenehmigungsverfahren durchgeführt worden wäre.

Nach Ansicht der Vorinstanz und des ASTRA besteht demgegenüber kein begründeter Anlass, das Ausführungsprojekt wie von den Beschwerdeführerinnen 6 gefordert zu ergänzen. Gemäss dem UVB sei nicht davon auszugehen, dass der Ausbau der Nordumfahrung Zürich auf der daran anschliessenden Nationalstrasse N1 zu einer wahrnehmbaren Zunahme des Verkehrs führen werde. Im Weiteren würden Erhaltungs- und Ergänzungsmassnahmen wie vorliegend die Erneuerung des Strassenbelages und die Verbreiterung der Standspur keiner Plangenehmigungspflicht unterliegen. Für solche Massnahmen sei allein das ASTRA zuständig. Das ASTRA hält ferner fest, die Nationalstrasse N1 gelte im betreffenden Abschnitt zwischen dem Limmattaler Kreuz und der Grenze der Kantone Aargau und Zürich beim Anschluss Dietikon lärmrechtlich als saniert, wobei derzeit untersucht werde, ob die getroffenen Massnahmen (noch) ausreichend seien oder allenfalls weitere Emissionsbegrenzungen vorgesehen werden müssten.

40.2 Die Beschwerdeführerinnen 6 kritisieren vorab die Abgrenzung des Projektperimeters für das vorliegende Ausführungsprojekt und verlangen, dass dieser auf die anschliessende Nationalstrasse N1 erweitert wird.

Die Nationalstrasse N1 gilt im betreffenden Abschnitt zwischen dem Limmattaler Kreuz und der Grenze der Kantone Aargau und Zürich beim Anschluss Dietikon lärmrechtlich als saniert (vgl. hierzu auch das Urteil des Bundesgerichts 1E.15/2001 vom 21. Mai 2002); die Sanierung wurde nach Angaben des ASTRA in den Jahren 2002 bis 2006 etappenweise realisiert. Dies schliesst es jedoch nicht aus, dass unter Umständen weitere Massnahmen zur Begrenzung von Lärmemissionen zu treffen sind. Nach Art. 9 LSV darf der Betrieb einer wesentlich geänderten (Verkehrs-) Anlage wie vorliegend der Nordumfahrung Zürich nicht dazu führen, dass im Bereich der Zufahrtsstrassen die Immissionsgrenzwerte überschritten oder durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden. Die zusätzlichen Lärmeinwirkungen im Bereich der Zufahrtsstrassen sind also der geänderten (Verkehrs-)Anlage zuzurechnen und als Lärm, der von ihr indirekt erzeugt wird, bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit mit einzubeziehen (vgl. WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 64). Über die erforderlichen Emissionsbegrenzungen ist im Plangenehmigungsverfahren für die

wesentlich geänderte (Verkehrs-)Anlage zu entscheiden (vgl. BGE 122 II 165 E. 16c; zudem WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 89 f.).

40.3 Mit den Beschwerdeführerinnen 6 ist nach dem Gesagten grundsätzlich davon auszugehen, dass im Rahmen der Ausführungsprojektierung auch der projektbedingte Mehrverkehr auf den Zufahrtsstrassen und damit auch auf der an die Nordumfahrung anschliessenden Nationalstrasse N1 zu berücksichtigen ist. Es ist jedoch vorliegend nicht ersichtlich, dass der projektbedingte Mehrverkehr in unzulässiger Weise ausser Betracht gefallen wäre. Nach den Verkehrsprognosen wird der Verkehr auf der Nationalstrasse N1 zwischen dem Limmattaler Kreuz und dem Anschluss Dietikon mit dem Ausbau der Nordumfahrung Zürich um 3 % zunehmen (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1 Anhang, Anhang 4-3 und 4-4). Eine Zunahme des Verkehrs in dieser Grössenordnung gilt erfahrungsgemäss als nicht wahrnehmbar (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4 mit Hinweisen). Soweit vorliegend die Lärmeinwirkungen im Bereich der Nationalstrasse N1 tatsächlich erheblich zugenommen haben sollten, wie die Beschwerdeführerinnen 6 dies geltend machen, dürfte dies im Wesentlichen auf das allgemeine Verkehrswachstum zurückzuführen sein (hierzu sogleich E. 41). Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich jedoch nicht, die Realisierung des vorliegenden Ausführungsprojekts aufzuschieben, bis die Lärmbelastung entlang der Nationalstrasse N1 erhoben ist. Entsprechend ist die Abgrenzung des Projektperimeters, welcher den Ausbau und die Lärmsanierung der Nordumfahrung Zürich umfasst, nicht zu bestanden bzw. sachlich begründet und die Vorinstanz musste sich auch nicht wie von den Beschwerdeführerinnen 6 verlangt zu weiteren Sachverhaltsabklärungen veranlasst sehen. Die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 6 erweist sich in diesem Punkt als unbegründet und ist daher abzuweisen.

41.

41.1 Die Beschwerdeführerinnen 6 verlangen eventualiter, es seien die im Gesamtprojekt vorgesehenen Erhaltungs- und Ergänzungs- sowie die weitergehenden Massnahmen in einem separaten Plangenehmigungsverfahren zu verfügen und dieses mit dem Ausbau der Nordumfahrung inhaltlich zu koordinieren. Da jedoch diesbezüglich die Vorinstanz bisher nicht verfügt hat, ist die Beschwerde in diesem Punkt sinngemäss als Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde entgegenzunehmen (vgl. vorstehend E. 1.7.6). Das Bundesverwaltungsgericht hat demnach einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich der Lärmemissi-

onen der Nationalstrasse N1 verpflichtet gewesen wäre, ein separates Verfahren einzuleiten und eine Verfügung zu erlassen.

41.2 Nach Art. 46a VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung Beschwerde geführt werden. Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Verfügung zu erlassen oder die hierfür notwendigen Abklärungen vorzunehmen, obwohl sie dazu verpflichtet wäre. Von einer Rechtsverzögerung ist auszugehen, wenn behördliches Handeln nicht grundsätzlich in Frage steht, sondern lediglich nicht binnen gesetzlicher oder angemessener Frist erfolgt (MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 4 und 6 zu Art. 46a). Voraussetzung einer Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde ist, dass der Rechtssuchende zuvor ein Begehren um Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt hat und ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung besteht. Die Angemessenheit der Verfahrensdauer bestimmt sich anhand der besonderen Umstände des Einzelfalles. Dabei ist eine Gesamtbetrachtung erforderlich, wobei namentlich die Komplexität des Falles und die Bedeutung der Streitigkeit für die betroffenen Personen zu beachten sind (BGE 130 I 312 E. 5.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_437/2007 vom 3. März 2009 E. 2.3 mit Hinweisen).

41.3 Behördliches Handeln ist vorliegend nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Das ASTRA hielt in seiner Vernehmlassung vom 6. Juni 2012 fest, es werde untersucht, ob die im Rahmen der Lärmsanierung getroffenen Massnahmen noch ausreichend oder weitere Emissionsbegrenzungen zu treffen seien. Dem hat sich die Vorinstanz angeschlossen und damit zumindest sinngemäss zum Ausdruck gebracht, es werde gegebenenfalls über weitergehende Emissionsbegrenzungen verfügen.

Im Weiteren ist festzuhalten, dass nach herrschender Lehre und Rechtsprechung jeder, der von einer schädlichen oder lästigen Umweltbelastung mehr als jedermann betroffen ist und daher Parteistellung i.S.v. Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG besitzt, von der zuständigen Behörde den Erlass einer einschränkenden Anordnung verlangen kann (BGE 126 II 300 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 1C_165/2009 vom 3. November 2009 E. 2.2 mit Hinweisen; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4918/2011, A-4924/2011 vom 4. Juni 2012 E. 6.2 mit Hinweisen). Dies gilt auch für öffentlich-rechtliche Körperschaften wie die Beschwerdeführerinnen 6, wenn wie vorliegend ein Grossteil der Bevölkerung von den Lärmemissi-

onen der Nationalstrasse N1 betroffen ist (vgl. hierzu auch vorstehend E. 1.2 und E. 1.3.5). Demnach haben die Beschwerdeführerinnen 6 grundsätzlich Anspruch auf Durchführung eines auf Erlass der beantragten Gestaltungsverfügung gerichteten Verfahrens (vgl. hierzu auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3930/2011 vom 29. Mai 2012 E. 1.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung und die Literatur).

Der betreffende Abschnitt der Nationalstrasse N1 gilt, wie vorstehend ausgeführt, lärmrechtlich als saniert. Es fragt sich daher, wie eine solche Anlage zu beurteilen ist im Fall, dass sie – beispielsweise als Folge einer allmählichen Zunahme der Lärmbelastung – erneut übermässige Emissionen verursacht. Weder das Bundes- noch das Bundesverwaltungsgericht haben sich in ihrer bisherigen Rechtsprechung unmissverständlich zu dieser Frage geäußert (vgl. immerhin das Urteil des Bundesgerichts 1C_177/2011 vom 9. Februar 2012 E. 4.2 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerinnen 6 sind der Ansicht, es sei eine neuerliche Lärmsanierung durchzuführen. Demgegenüber ist nach der Lehre eine solche Situation wie eine nicht bewilligte Änderung der Anlage zu beurteilen: Mit der Plan genehmigung zur (lärmrechtlichen) Sanierung werde auch das zulässige Mass an Lärmemissionen, welches die Anlage in ihrer Umgebung verursachen darf, festgelegt. Sollte dieses Mass in der Folge überschritten werden, so stelle dies aus Sicht des Bundesumweltrechts grundsätzlich eine Abweichung von der bewilligten Nutzung der Anlage dar. Es sei daher zu prüfen, ob der Lärm der Anlage mit geeigneten Massnahmen (wieder) auf ein zulässiges Mass reduziert werden kann, wobei beispielsweise der Einbau eines lärmmindernden Strassenbelages oder die Beschränkung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit in Betracht kommen würden (WOLF, a.a.O., Art. 25 N. 49 f.; vgl. auch RAUSCH/GRIFFEL, a.a.O., Art. 16 N. 11). Diesen Ausführungen kann jedenfalls insoweit zugestimmt werden, als im Falle einer neuerlichen Überschreitung der massgebenden Belastungsgrenzwerte geeignete Massnahmen zu prüfen und zu verfügen sind, um die Lärmemissionen wieder auf ein zulässiges Mass zu reduzieren. Auch nach erfolgter Sanierung besteht somit eine behördliche Pflicht, gegebenenfalls erneut Emissionsbegrenzungen zu verfügen (vgl. in diesem Sinne auch der Leitfaden Strassenlärm, S. 15; zudem das Urteil des Bundesgerichts 1C_165/2009 vom 3. November 2009 E. 2.4). Entsprechend ist vorliegend ein Anspruch der Beschwerdeführerinnen 6 auf Durchführung eines auf Erlass einer Gestaltungsverfügung gerichteten Verfahrens zu bejahen. Ferner haben diese ihre Immissionsklage, d.h. ihr Begehren um Anordnung zusätzlicher Massnahmen zur Emissionsbegrenzung, zu Recht an die Vorinstanz gerichtet, welche im ordentli-

chen Verfahren für die Genehmigung von Lärmsanierungsprojekten zuständig ist (Art. 26 Abs. 1 NSG).

41.4 Zur Verfahrensdauer ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerinnen 6 – soweit ersichtlich – die Vorinstanz erstmals mit Einsprache vom 24. April 2009 gegen das vorliegende Ausführungsprojekt um weitere emissionsbegrenzende Massnahmen angegangen ist; die Einsprache ist in diesem Punkt als selbständiger Antrag der Beschwerdeführerinnen 6 auf Erlass einer Gestaltungsverfügung zu verstehen. Seither hat das ASTRA die Lärmbelastung entlang des betreffenden Strassenabschnitts erhoben, wobei die Untersuchungen jedenfalls im Zeitpunkt der Stellungnahme des ASTRA vom 6. Juni 2012 noch angedauert haben. Angesichts dieser Umstände lässt sich (noch) nicht sagen, die Vorinstanz beachte keine angemessene Verfahrensdauer. Es ist jedoch anzufügen, dass das Interesse der Beschwerdeführerinnen 6 und damit auch der betroffenen Bevölkerung an einem beförderlichen Gang des Verfahrens gross ist. Das ASTRA ist entsprechend gehalten, die Ergebnisse der Untersuchungen zur Lärmbelastung baldmöglichst der Vorinstanz zum Entscheid über die Notwendigkeit ergänzender Emissionsbegrenzungen einzureichen, wobei die Vorinstanz auch den Massnahmenplan Luftreinhaltung zu berücksichtigen haben wird. Ferner wird es Sache der Vorinstanz sein, für eine ausreichende, insbesondere inhaltliche Abstimmung zwischen den geplanten Erhaltungsmassnahmen und allenfalls erforderlichen weitergehenden Emissionsbegrenzungen zu sorgen; sind weitergehende Emissionsbegrenzungen erforderlich, wird das ASTRA ein entsprechendes Ausführungsprojekt auszuarbeiten haben (Art. 21 Abs. 2 Bst. b NSG). Dabei ist anzumerken, dass nicht bloss bauliche Massnahmen der Plangenehmigungspflicht unterliegen, wie die Beschwerdeführerinnen 6 zu Recht geltend machen. Ein Plangenehmigungsverfahren ist auch durchzuführen für funktionale und betriebliche Massnahmen, wenn hierdurch schutzwürdige Interessen Dritter betroffen werden (vgl. Art. 2 Bst. h und i sowie Art. 28 NSV).

41.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass den Beschwerdeführerinnen 6 zwar ein Anspruch auf Erlass einer Gestaltungsverfügung zukommt und die Vorinstanz entsprechend verpflichtet ist, ein Verfahren auf Erlass weitergehender Emissionsbegrenzungen durchzuführen. Allerdings ist die Verfahrensdauer vorliegend (noch) nicht zu beanstanden und die Rechtsverzögerungsbeschwerde der Beschwerdeführerinnen 6 daher im Sinne dieser Erwägung abzuweisen.

42.

Auch die Beschwerdeführerin 5 verlangt zusätzliche emissionsbegrenzende und verkehrlich flankierende Massnahmen entlang der Nationalstrasse N1. Konkret sei die beim Fussballplatz Geroldswil endende Lärmschutzwand um rund 800 m bis zum Anschluss Dietikon zu verlängern und der Anschluss Dietikon umzubauen, so dass Rückstaus auf die Nationalstrasse und das angeschlossene Strassennetz ausgeschlossen werden könnten. Zur Begründung hält sie im Wesentlichen dafür, die Verlängerung der Lärmschutzwand sei als Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) im generellen Projekt enthalten gewesen und aus diesem Grund in das vorliegende Ausführungsprojekt aufzunehmen. Zudem sei die Lärmschutzwand notwendig, um das an die Nationalstrasse N1 angrenzenden Erholungs- sowie das Zentrumsgebiet vor übermässigen Lärmemissionen zu schützen. Hinsichtlich der verkehrlich flankierenden Massnahmen macht sie schliesslich geltend, dass mit dem bestehenden Anschluss Dietikon das Ziel, den Verkehr auf die Nationalstrasse zu führen und die Siedlungsgebiete vom Durchgangsverkehr zu entlasten, nicht erreicht werde.

Die Beschwerdeführerin 5 kritisiert – gleich wie die Beschwerdeführerinnen 6 – zumindest sinngemäss die Abgrenzung des Projektperimeters, wodurch wesentliche Umweltauswirkungen ausser Betracht bleiben würden. Wie vorstehend erwogen ist jedoch die Festlegung des Projektperimeters nicht zu beanstanden (vgl. vorstehend E. 40.3). Soweit also die Beschwerdeführerin 5 gestützt auf Bundesumweltrecht verlangt, es sei das Ausführungsprojekt um eine rund 800 m lange Lärmschutzwand zwischen dem Fussballplatz Geroldswil und dem Anschluss Dietikon sowie um verkehrlich flankierende Massnahmen im Bereich des Anschlusses Dietikon zu ergänzen, ist die Beschwerde abzuweisen. Immerhin hat die Vorinstanz das Begehren der Beschwerdeführerin 5 – gleich wie die Anträge der Beschwerdeführerinnen 6 – als Immissionsklagen entgegenzunehmen und ein Verfahren einzuleiten (vgl. hierzu vorstehend E. 41, insbes. E. 41.3).

In Bezug auf die von der Beschwerdeführerin 5 geforderten verkehrlich flankierenden Massnahmen hält das ASTRA in seiner Stellungnahme vom 6. Juni 2012 fest, es seien basierend auf einer zwischenzeitlich durchgeführten Projektstudie Planungen zur Umgestaltung des Anschlusses Dietikon im Gang. Selbst wenn also die Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 in diesem Punkt als Rechtsverzögerungsbeschwerde entgegenzunehmen gewesen wäre, könnte der Vorinstanz keine unangemes-

sene Verfahrensdauer vorgehalten werden. An diesem Ergebnis ändert auch der Grundsatz der Koordination nichts. Da vorliegend das Verkehrsaufkommen auf der Nationalstrasse N1 durch den Ausbau der Nordumfahrung Zürich keine wesentliche Zunahme erfährt, war die Vorinstanz nicht verpflichtet, die Umgestaltung des Anschlusses Dietikon auf den Ausbau der Nordumfahrung Zürich abzustimmen.

43.

Zusammenfassend ergibt sich, dass gemäss den Verkehrsprognosen der Ausbau der Nordumfahrung Zürich zu keiner wahrnehmbaren Zunahme des Verkehrs auf der anschliessenden Nationalstrasse N1 führen wird. Die Vorinstanz musste sich aus diesem Grund nicht veranlasst sehen, den Perimeter des Ausführungsprojekts wie von den Beschwerdeführerinnen 5 und 6 verlangt zu erweitern. Sie hat die Begehren der Beschwerdeführerinnen 5 und 6 jedoch als Immissionsklagen entgegenzunehmen, ein Verfahren auf Erlass einer Gestaltungsverfügung durchzuführen und hiernach über die angebehrten (zusätzlichen) Emissionsbegrenzungen zu entscheiden. Dabei wahrt die Vorinstanz vorliegend (noch) eine angemessene Verfahrensdauer.

Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM)

44.

44.1 Die Beschwerdeführerin 5 kritisiert den Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) und verlangt weitergehende Massnahmen zu Gunsten von Natur und Erholung. Konkret sei das Naturschutzgebiet Schachen aufzuwerten und – wie vorstehend bereits erwähnt – die beim Fussballplatz Geroldswil endende Lärmschutzwand um rund 800 m bis zum Anschluss Dietikon zu verlängern. Zur Begründung verweist sie zunächst auf das generelle Projekt, welches u.a. die von ihr verlangten Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) vorgesehen habe. Diese müssten daher im Rahmen des vorliegenden Ausführungsprojekts realisiert werden. Weiter hält die Beschwerdeführerin 5 dafür, das Ausführungsprojekt enthalte keine ausreichenden Ersatzmassnahmen für die Beeinträchtigung schützenswerter Lebensräume und sei die Aufwertung des Naturschutzgebiets Schachen auch aus diesem Grund zu verfügen.

Die Vorinstanz und das ASTRA führen aus, das generelle Projekt führe lediglich mögliche Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) auf. Die verbindliche Festsetzung der Massnahmen erfolge im Rahmen des Ausführungsprojekts. In diesem Sinne könne nicht gesagt werden, das gene-

relle Projekt enthalte verbindlichen Vorgaben für die Ausführungsprojektion der Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM). Zudem erfülle das Ausführungsprojekt gemäss dem UVB die Anforderungen der Naturschutzgesetzgebung und auch das BAFU stelle die Massnahmenbilanz nicht grundsätzlich in Frage, sondern verlange zusätzlich zur quantitativen auch eine qualitative Betrachtung der Massnahmen.

44.2 Mit dem Ausbau der Nordumfahrung geht eine Beeinträchtigung oder gar Zerstörung schützenswerter Lebensräume und anderer Schutzgegenstände einher. Auf der Westseite des Gubrist sind im Wesentlichen kommunale Schutzobjekte wie Hecken, Magerwiesen und Krautsäume im Bereich der Böschungen zur Nationalstrasse betroffen. Zudem muss Wald gerodet werden. In landschaftlicher Hinsicht stellt der nach Westen verschobene Halbinschluss Weiningen einen erheblichen Eingriff dar; die Auffahrt und die angrenzenden Lärmschutzwälle werden wie vorstehend bereits ausgeführt das gewachsene Terrain erheblich überragen. Zudem muss auf der Südseite der Nationalstrasse ein Endmoränenwall des Linthgletschers, der im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler (kantonaler/regionaler) Bedeutung vom 4. Januar 1980 verzeichnet ist, teilweise abgetragen werden (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 103 f., 109 f. und 130 f.).

Für die Beeinträchtigung schützenswerter Lebensräume sieht das Ausführungsprojekt verschiedene Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) vor. Die neuen Böschungen zur Nationalstrasse sollen mit extensiv genutzten Wiesenflächen, Heckengruppen und Einzelbäumen mosaikartig wiederhergestellt und die Waldflächen teilweise wieder aufgeforstet werden. Im Bereich der Tagbaugrube ist ferner geplant, eine offene, parkähnliche, von Wiesen und Bäumen geprägte Strassenumgebung und damit in landschaftlicher Hinsicht eine Aufwertung zu schaffen (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 103, 109 f. und 137). Nicht im Ausführungsprojekt vorgesehen sind die beiden von der Beschwerdeführerin 5 geforderten Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM). Dabei handelt es sich um die Massnahmen L02 (Lärmschutz Geroldswil) und N05 (Aufwertung Naturschutzgebiet Schachen), welche im generellen Projekt als Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) vorgeschlagen worden waren (Umweltverträglichkeitsbericht 2. Stufe, Hauptuntersuchung, Anhang, vom 18. August 2004, Anhang 9-6 S. 2 und 10 f.).

44.3 Mit Blick auf die Kritik der Beschwerdeführerin ist vorab festzuhalten, dass – entsprechend den Ausführungen der Vorinstanz und des ASTRA –

die Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) nicht bereits im generellen Projekt verbindlich festgelegt werden. Der Gesetzgeber sieht für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen ein mehrstufiges Bewilligungsverfahren vor (vgl. vorstehend E. 1.8.2), wobei die Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) vorliegend weder nach der Bestimmung von Art. 10 Abs. 1 NSV noch nach dem Genehmigungsbeschluss des Bundesrates als (verbindlicher) Bestandteil des generellen Projekts anzusehen sind. Der Umweltverträglichkeitsbericht 2. Stufe spricht denn auch von *Vorschlägen* für Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) und verweist für die weitere Projektierung auf das Ausführungsprojekt (Umweltverträglichkeitsbericht 2. Stufe, Hauptuntersuchung vom 6. März 2006, S. 10 f.). Der Ansicht der Beschwerdeführerin 5, es müssten die im generellen Projekt aufgeführten Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) im Sinne eines schlichten Vollzugs in das Ausführungsprojekt übernommen werden, kann demnach nicht gefolgt werden. Aus diesem Grund ist die Beschwerde, soweit gestützt auf das generelle Projekt eine Verlängerung der beim Fussballplatz Geroldswil endenden Lärmschutzwand um rund 800 m bis zum Anschluss Dietikon verlangt wird, abzuweisen.

44.4 Im Übrigen ist der Kritik der Beschwerdeführerin 5 jedenfalls insoweit zuzustimmen, als hinsichtlich der Ersatzmassnahmen für die Beeinträchtigung schützenswerter Lebensräume der Sachverhalt noch nicht vollständig erstellt ist.

Nach Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und anderer geeigneter Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind unter anderem Uferbereiche, seltene Waldgesellschaften, Hecken und Feldgehölze (Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG). Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für die Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen. Für zerstörte Lebensräume soll somit, wenn sie sich nicht erhalten oder wiederherstellen lassen, ein möglichst gleichwertiger Ersatz geschaffen werden. Die Gleichwertigkeit beurteilt sich nach qualitativen wie auch nach quantitativen Kriterien, d.h. das Ersatzobjekt muss ähnliche ökologische Funktionen übernehmen können wie das zerstörte Objekt (Urteil des Bundesgerichts 1A.104/2001 vom 15. März 2002 E. 5.2 mit Hinweisen). Ein rein flächenmässiger Ersatz genügt demnach nicht (Urteil

des Bundesgerichts 1A.82/1999 vom 19. November 1999, publiziert in: URP, 2000, S. 373).

Gemäss dem UVB werden die gesetzlichen Anforderungen erfüllt; der Gesamtverlust von rund 393 a an schützenswerten Lebensräumen könne mit einer anrechenbaren Fläche der Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen von rund 498 a kompensiert werden (UVB 3. Stufe vom 30. September 2008, Dok. Nr. U-1, S. 118 f.). Nach Ansicht des BAFU ist dieser Schluss allerdings nur teilweise nachvollziehbar. Bereits im Verfahren vor der Vorinstanz hielt es deshalb fest, dass eine Beurteilung der Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) unter qualitativen Gesichtspunkten fehle und der UVB entsprechend zu ergänzen sei. Sollte die Massnahmenbilanz hiernach nicht ausgeglichen sein, müssten die Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) ergänzt werden (Stellungnahme des BAFU vom 15. Februar 2010 S. 3-5). Die Vorinstanz sah diese Kritik als begründet an und hat in der Plangenehmigung als Auflage verfügt, dass dem BAFU eine Massnahmenbilanz nachzureichen ist, welche auch die qualitativen Aspekte der Lebensräume berücksichtigt (Dispositiv-Ziff. 4/12 der Plangenehmigung vom 31. Januar 2012). Vor diesem Hintergrund hätte jedoch die Vorinstanz die Einsprache der Beschwerdeführerin 5 hinsichtlich der Aufwertung des Flachmoors Schachen nicht abweisen dürfen. Vielmehr wäre die Einsprache im Sinne der vorerwähnten Auflage teilweise gutzuheissen gewesen, wobei entgegen der Auffassung der Vorinstanz über die Massnahmenbilanz und damit über das Einhalten der Anforderungen von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG im vorliegenden konzentrierten Entscheidungsverfahren nicht das BAFU, sondern die Vorinstanz selbst zu entscheiden hat. Der Entscheid über Ersatzmassnahmen für Eingriffe in schützenswerte Lebensräume ist zudem ein wichtiger Bestandteil der Beurteilung der Umweltverträglichkeit des vorliegenden Ausführungsprojekts und darf daher nicht ohne rechtsverbindliche Sicherung der Massnahmen aufgeschoben werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_156/2012 vom 12. Oktober 2012 E. 6.2.2). Entsprechend ist das ASTRA vorliegend zu verpflichten, im Rahmen der Detailprojektierung die Massnahmenbilanz um eine qualitative Beurteilung der Lebensräume zu ergänzen und die Massnahmenbilanz hiernach der Vorinstanz zum Entscheid über die (Ersatz-)Massnahmen i.S.v. Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG einzureichen. Diese wird alsdann im Rahmen von Art. 62a RVOG auch das BAFU anzuhören haben. In diesem Sinne ist die Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 teilweise gutzuheissen, wobei auch eine allenfalls in qualitativer Hinsicht unzureichende Massnahmenbilanz nicht zwangsläufig dazu führt, dass zusätzlich – wie von der Beschwerdeführerin 5 gefor-

dert – das Flachmoor Schachen aufzuwerten wäre. Der Vorinstanz und – als Planungsbehörde – auch dem ASTRA kommt hinsichtlich der Wahl der Ersatzmassnahmen ein nicht unerhebliches Ermessen zu.

Das BAFU hält im Weiteren fest, es könne allenfalls Jahrzehnte dauern, bis schutzwürdige Lebensräume wiederhergestellt oder neu angelegte Lebensräume (wieder) ihre vollständige ökologische Funktionalität erreichen würden. Diesen Ausführungen kann mit Blick auf die Beurteilung der Massnahmenbilanz unter qualitativen Gesichtspunkten insofern zugestimmt werden, als die vorübergehende Beeinträchtigung oder Zerstörung von schutzwürdigen Lebensräumen nicht dazu führen darf, dass bis zum Zeitpunkt der Funktionalität von Ersatzmassnahmen die betreffenden Tier- oder Pflanzenarten (lokal) ausgestorben sein werden. Die Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen könnten so ihren Zweck nicht mehr erfüllen, weshalb allenfalls (temporäre) Massnahmen zu treffen wären (KARIN SIDI-ALI, *La protection des biotopes en droit suisse, Etude de droit matériel*, Genf/Zürich/Basel 2008, S. 180 mit Hinweisen; BRUNO KÄGI/ANDREAS STALDER/MARKUS THOMMEN, *Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz*, hrsg. vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [heute BAFU], Bern 2002, S. 57). Soweit jedoch das BAFU verlangt, es müsse auch für die vorübergehende Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume angemessener Ersatz geleistet werden, kann ihm nicht gefolgt werden. Die Bestimmung von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG verpflichtet den Verursacher grundsätzlich nicht dazu, auch hinsichtlich des zeitlich beschränkten Verlusts von Lebensräumen für Ersatz zu sorgen (vgl. KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: *Kommentar NHG*, Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Zürich 1997, Art. 18 N. 36).

44.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass vorliegend die Beschwerdeführerin 5 hinsichtlich der Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen (AEM) aus dem generellen Projekt nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermag und ihr darauf gestütztes Begehren, es sei die beim Fussballplatz Geroldswil endende Lärmschutzwand um rund 800 m bis zum Anschluss Dietikon zu verlängern, daher abzuweisen ist. Der Kritik der Beschwerdeführerin 5 ist jedoch zusammen mit dem BAFU insofern zuzustimmen, als eine Beurteilung der Massnahmenbilanz unter Berücksichtigung der qualitativen Aspekte der betroffenen Lebensräume und der geplanten Ersatzmassnahmen bisher fehlt. In diesem Punkt ist die Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 daher teilweise gutzuheissen und das ASTRA zu verpflichten, im Rahmen der Detailprojektierung der Vorinstanz eine ent-

sprechend überarbeitete Massnahmenbilanz zum neuen Entscheid beizubringen.

SABA Limmat

45.

45.1 Die Beschwerdeführerin 5 kritisiert den Standort der geplanten SABA Limmat und verlangt, es sei diese 350 m westlich in der nördlichen Ausfahrtschleife des Anschlusses Dietikon zu realisieren.

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin 5 ist der Standort zwischen der ehemaligen Fahrstrasse und dem Teischlibach in verschiedener Hinsicht mit erheblichen Nachteilen belastet und verletze das Ausführungsprojekt in dieser Hinsicht Bundesrecht. Zusammenfassend führt sie aus, die geplante SABA grenze unmittelbar an das national bedeutsame Flachmoor Schachen an und liege teils erheblich unter dem Grundwasserspiegel, so dass negative Auswirkungen auf den Moorwasserhaushalt nicht ausgeschlossen werden könnten. Dies sei jedoch mit dem Gebot der ungeschmälernten Erhaltung des Flachmoors nicht zu vereinbaren. Der Kanton Zürich habe es überdies und entgegen der gesetzlichen Verpflichtung bisher unterlassen, ausreichende ökologische Pufferzonen für das Flachmoor Schachen auszuscheiden. Weiter sieht die Beschwerdeführerin 5 einen Widerspruch zum kantonalen Richtplan. Dieser sehe mit der Bezeichnung als wiederherzustellendes Biotop längerfristig eine Renaturierung des Gebiets westlich des Teischlibaches vor, also jenes Gebiets, in welchem die SABA Limmat realisiert werden soll. Zudem beanspruche die geplante SABA Fruchtfolgeflächen (FFF) und mache es erforderlich, dass der Lernzenbach, ein kommunales Schutzobjekt, auf einem längeren Abschnitt umgelegt und eingedolt werde. Schliesslich weist die Beschwerdeführerin 5 darauf hin, dass die Fahrstrasse, über welche die SABA nach den Planunterlagen hätte erschlossen werden sollen, zwischenzeitlich zurückgebaut worden sei. Somit fehle es an einer für den Betrieb der SABA ausreichenden Erschliessung. Auf der anderen Seite sei der vorgeschlagene Alternativstandort abgesehen davon, dass Wald gerodet werden müsste, nicht mit erheblichen Nachteilen belastet. Insbesondere würden keine Fruchtfolgeflächen (FFF) beansprucht und es könnte dem Richtplan des Kantons Zürich insofern Nachachtung verschafft werden, als das betreffende Gebiet westlich des Teischlibaches ungeschmäkert für eine Renaturierung zur Verfügung stehe. Zudem befinde sich das betreffende Grundstück im Eigentum des Kantons Aargau

und könnte daher auf eine Enteignung privaten Eigentums verzichtet werden, sollte die SABA am alternativen Standort realisiert werden.

Die Vorinstanz und das ASTRA halten demgegenüber dafür, der Standort westlich des Teischlibachs sei der am besten geeignetste Standort. Zur Begründung verweisen sie im Wesentlichen auf den UVB und die durchgeführte Variantenstudie. Hiernach habe der Standort insbesondere hydraulische Vorteile, da er nahe am Tiefpunkt des Längenprofils des zu entwässernden Abschnitts der Nationalstrasse N1 / N20 liege. Entsprechend könne die SABA nachhaltig und ohne Einsatz von Pumpen betrieben werden. Zudem könnten unter Einhaltung verschiedener Auflagen nachteilige Auswirkungen auf das angrenzende Flachmoor mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden und die beanspruchten Fruchtfootflächen (FFF) würden kompensiert. Auf der anderen Seite sei die geplante SABA in der nördlichen Ausfahrtschleife des Anschlusses Dietikon wohl nicht standortgebunden, so dass dem von der Beschwerdeführerin 5 geforderten Alternativstandort das Rodungsverbot entgegenstehe.

45.2 Nach Art. 21 Abs. 1 NSG geben Ausführungsprojekte für Nationalstrassen Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten der bautechnischen Ausgestaltung und die Baulinien. Zu den Nationalstrassen gehören nebst dem Strassenkörper alle Anlagen, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Strasse erforderlich sind und damit u.a. auch die Bauten und Anlagen zur Entwässerung der Nationalstrassen (Art. 6 NSG und Art. 2 Abs. 1 Bst. g NSV). Nationalstrassen müssen dabei, wie vorstehend bereits ausgeführt, hohen technischen Anforderungen genügen und sollen insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten. Stehen diesen Anforderungen andere schutzwürdige Interessen entgegen, wie insbesondere die Anliegen der Landesplanung oder des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, so sind die Interessen unter Berücksichtigung möglicher Alternativen gegeneinander abzuwägen (Art. 5 NSG; vgl. hierzu bereits vorstehend E. 17.2).

Im Folgenden ist daher zunächst darzulegen, was das Ausführungsprojekt hinsichtlich der Entwässerung der Nationalstrasse im Projektperimeter vorsieht. Anschliessend ist zu prüfen, welche (konkreten) Anforderungen das anwendbare Bundesrecht an den Bau der geplanten SABA Limmat stellt und ob das Ausführungsprojekt diesen genügt. Dort, wo das anwendbare Bundesrecht Handlungsspielräume offen lässt, ist dann in

einem zweiten Schritt unter Berücksichtigung der Festsetzungen des kantonalen Richtplans zu beurteilen, ob im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 5 Abs. 2 NSG eine andere Lösung hätte gewählt werden müssen bzw. ob für den Bau der geplanten SABA ein anderer Standort vorzuziehen gewesen wäre.

45.3 Nach den Projektunterlagen zum vorliegenden Ausführungsprojekt entspricht die Entwässerung der Nationalstrasse im Projektperimeter nicht mehr den Anforderungen des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20). Das insbesondere mit Schwermetallen stark belastete Strassenabwasser wird heute über Ölabscheider im Wesentlichen unbehandelt in verschiedene Vorfluter – im vorliegend streitbetroffenen Strassenabschnitt insbesondere in die Limmat und den Teischlibach – geleitet. Neu soll das Strassenabwasser vorgängig behandelt werden. Hierzu ist u.a. der Bau der SABA Limmat geplant, deren Einzugsgebiet von einem Teilstück der Nationalstrasse N1 im Kanton Aargau über das Limmattaler Kreuz und den Gubrist bis zur Tunnelvorzone Affoltern reicht. Der Standort der SABA liegt nördlich der Nationalstrasse N1 unmittelbar am Böschungsfuss der Nationalstrasse zwischen der ehemaligen Fahrstrasse und dem Hochwasserschutzdamm entlang des Teischlibaches. Für den Bau der SABA müsste der Lerzenbach, welcher mitten durch den geplanten Standort fliesst, auf einer Länge von rund 105 m umgelegt und (neu) eingedolt werden.

Das Konzept der SABA Limmat sieht ein Absatzbecken zur Vorklärung mit anschliessenden Retentionsfilterbecken aus Aktivfiltermaterial vor. Das gefilterte Strassenabwasser wird am Boden der beiden Retentionsfilterbecken in Sickerleitungen gefasst und anschliessend über eine Sammelleitung entlang des Hochwasserschutzdammes zur Limmat geführt. Die Unterkante des Absatzbeckens wird gemäss den Planunterlagen mehrere Meter unterhalb des mittleren Grundwasserspiegels, jene der Retentionsfilterbecken im Bereich des mittleren Grundwasserspiegels liegen. Die geplante SABA Limmat wird eine Fläche von 5'000 m² permanent beanspruchen, wovon sich rund 4'300 m² für die Fruchtfolge eignen und entsprechend im kantonalen Richtplan als Fruchtfolgefläche (FFF) bezeichnet sind (Entwässerung inkl. Strassenabwasserbehandlungsanlage [SABA], Technischer Bericht vom 30. September 2008, Dok. Nr. 1-201, insbes. S. 8 und S. 27-36).

45.4 Vorliegend fällt zunächst auf, dass für den Bau der geplanten SABA Limmat der Lerzenbach auf einer Länge von rund 105 m umgelegt und (neu) eingedolt werden muss.

Nach Art. 37 GschG dürfen Fliessgewässer nur in bestimmten Fällen korrigiert und umgelegt werden. Ferner verbietet es Art. 38 Abs. 1 GSchG grundsätzlich, Fliessgewässer zu überdecken oder einzudolen, wobei die Behörde für die in Art. 38 Abs. 2 GSchG abschliessend genannten Fälle Ausnahmen bewilligen kann, etwa für Verkehrsübergänge und kleinere Entwässerungsgräben mit zeitweiser Wasserführung (Urteil des Bundesgerichts 1C_533/2010 vom 20. Juli 2011 E. 4.1). Nach dem klaren Wortlaut von Art. 38 Abs. 2 GSchG kann jedoch auch in diesen Fällen eine unterirdische Wasserführung nur ausnahmsweise und somit gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung zugelassen werden (Urteil des Bundesgerichts 1A.140/1995 vom 26. Februar 1996, publiziert in: ZBl, 1997, S. 321 f.). In den übrigen, in Art. 37 und 38 GSchG nicht genannten Fällen, dürfen Fliessgewässer demnach grundsätzlich weder korrigiert und umgelegt noch eingedolt werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_137/2009 vom 7. September 2009 E. 3.4 unter Hinweis auf BGE 130 II 313 E. 3.6 betreffend den Bau einer Strasse).

Ob vorliegend die Voraussetzungen für eine Umlegung und Eindolung des Lerzenbaches erfüllt sind, erscheint fraglich, kann jedoch abschliessend nicht beurteilt werden, zumal sich auch in der angefochtenen Plangenehmigung keine diesbezüglichen Erwägungen finden lassen. Für eine Beurteilung fehlen insbesondere Angaben über die Wasserführung des Lerzenbaches. Zudem ist nicht ersichtlich, ob mit dem streitbetreffenen Bauvorhaben auch Ufervegetation entfernt würde, was grundsätzlich der Bestimmung von Art. 21 NHG widerspräche und ebenfalls einer Ausnahmebewilligung bedürfte (vgl. hierzu wiederum den bereits zitierten BGE 130 II 313 E. 3). Die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 ist daher hinsichtlich des Standorts der geplanten SABA Limmat aufzuheben und in teilweiser Gutheissung der Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 mit verbindlichen Weisungen im Sinne der nachfolgenden Ausführungen zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sollte sich ergeben, dass die geplante Umlegung und Eindolung des Lerzenbaches nicht von vornherein unzulässig ist, hätte die Vorinstanz unter Berücksichtigung insbesondere der Bestimmungen zum Moorschutz (hierzu sogleich E. 45.5) eine umfassende Abwägung der für und wider den Bau der geplanten SABA sprechenden Interessen vorzunehmen (hierzu nachfolgende E. 45.6).

An diesem Ergebnis ändert nichts, dass der Lerzenbach nach den Projektunterlagen ein künstlich angelegter Entwässerungsgraben ist. Auch Entwässerungsgräben dürfen nach der Bestimmung von Art. 38 Abs. 2 Bst. d GSchG nur eingedolt werden, wenn es sich um kleinere Gräben mit zeitweiser Wasserführung handelt. Ferner ist unerheblich, dass die Bestimmungen des GSchG von der Beschwerdeführerin 5 nicht ausdrücklich angerufen worden sind. Das Bundesverwaltungsgericht ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG) und kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen (teilweise) gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution; BVGE 2009/61 E. 6.1).

45.5 Im Weiteren stellt die Beschwerdeführerin 5 zu Recht in Frage, ob das vorliegende Ausführungsprojekt hinsichtlich des Standorts der SABA Limmat den bundrechtlichen Anforderungen zum Moorschutz genügt.

Das Flachmoor Schachen, an welches die SABA angrenzt, ist unstrittig ein Flachmoor von nationaler Bedeutung (Objekt Nr. 865 gemäss Anhang 1 der Flachmoorverordnung). Entsprechend dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden (Art. 78 Abs. 5 BV). Das NHG verweist in Art. 23a NHG für den Schutz der Moore auf die Art. 18a, 18c und 18d NHG. Nach Art. 18a Abs. 1 NHG bezeichnet der Bundesrat nach Anhörung der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung, bestimmt deren Lage und legt die Schutzziele fest. Die Kantone haben alsdann den genauen Grenzverlauf der Objekte festzulegen und ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden (Art. 3 Abs. 1 der Flachmoorverordnung). Damit sollen insbesondere der Eintrag von Nährstoffen (Nährstoff-Pufferzone), Eingriffe in den Wasserhaushalt (hydrologische Pufferzone) und Störungen der Fauna (faunistische Pufferzone) verhindert werden (Pufferzonen-Schlüssel, Leitfaden zur Ermittlung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen für Moorbiotope, hrsg. vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute BAFU], Bern 1997, S. 19, hiernach: Pufferzonen-Schlüssel; grundlegend BGE 124 II 19 insbes. E. 3a und 3b; Urteil des Bundesgerichts 1C_489/2011 vom 21. Juni 2012 insbes. E. 4.1, 5.1 und 6.1). Zudem haben die Kantone die für ungeschmälerten Erhalt der Objekte geeigneten Schutz- und Unterhaltmassnahmen zu treffen (Art. 5 der Flachmoorverordnung). Die Massnahmen nach den erwähnten Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 der Flachmoorverordnung hätten an sich bis zum 1. Oktober 1997 getroffen werden müssen (Art. 6 Abs. 1 der Flachmoorverordnung). Ein Ver-

zicht auf das Ausscheiden ökologisch ausreichender Pufferzonen ist demnach nicht zulässig und verletzt Bundesrecht. Dies bedeutet nun aber nicht, dass angrenzend an ein Moor jede bauliche Nutzung verunmöglicht wird. Anders als innerhalb von Mooren und Moorlandschaften gilt in den Pufferzonen kein grundsätzliches Verbot von Bauten und Anlagen. Diese sind vielmehr zulässig, sofern sie das Schutzziel nicht beeinträchtigen (Art. 5 Abs. 3 und Art. 7 der Flachmoorverordnung; Urteil des Bundesgerichts 1C_489/2011 vom 21. Juni 2012 E. 2.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Für das Flachmoor Schachen sind bisher keine ökologisch ausreichenden Pufferzonen ausgeschieden worden, wobei vorliegend in erster Linie das Fehlen einer hydrologischen Pufferzone in Frage steht. Zwar hat dies entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin 5 kein eigentliches Bauverbot zur Folge, doch räumt die Verfassung in Art. 78 Abs. 5 dem Schutz von Mooren wie vorliegend dem an die geplante SABA Limmat angrenzenden Flachmoor Schachen absoluten Vorrang ein und besteht demzufolge auch kein Raum für eine Abwägung mit anderen Interessen (BGE 138 II 281 E. 6.2 mit Hinweisen; ARNOLD MARTI, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 16 zu Art. 78). Insofern ist der Beschwerdeführerin 5 darin zuzustimmen, dass der bundesrechtswidrige Verzicht auf das Ausscheiden ökologisch ausreichender Pufferzonen und insbesondere einer hydrologischen Pufferzone nicht dazu führen kann, dass ein Objekt nicht ungeschmälert erhalten werden kann bzw. eine Gefährdung des Moorwasserhaushalts und damit des Moores an sich hinzunehmen wäre. Dabei geht es nicht nur um das Fehlen der allenfalls erforderlichen Schutzmassnahmen, sondern auch um die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen, um die Schutzziele überhaupt konkretisieren zu können. In diesem Sinne hält auch der Pufferzonen-Schlüssel fest, dass bei einem vorläufigen Verzicht auf eine definitive hydrologische Pufferzone bei Projekten, welche den Moorwasserhaushalt tangieren können, zwingend ein hydrologisches Gutachten erstellt werden muss (Pufferzonen-Schlüssel, S. 17).

Der Standort der geplanten SABA Limmat ist im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung u.a. aus moorhydrologischer Sicht beurteilt worden, wobei aus dem UBV nicht hervorgeht, ob ein hydrologisches Gutachten erstellt worden ist. Nach dem UVB wird der Wasserhaushalt im Bereich des Flachmoors wesentlich durch die Limmat und den zugehörigen Grundwasserstrom beeinflusst. Die Berichtsvorfasser gehen sodann von

einem zusammenhängenden Grundwasserleiter aus, welcher vom Flachmoor bis zur geplanten SABA reicht und dessen Fliessrichtung gegen Westen bis Südwesten gerichtet ist. Die geplante SABA liege daher im hydrologischen Einflussbereich des Flachmoors. Vor diesem Hintergrund könne ein nachteiliger Einfluss auf den Moorwasserhaushalt durch den Bau der SABA nur mit einer vollständig und tief umspundeten Baugrube ausgeschlossen werden. Das BAFU zeigt sich mit den Schlussfolgerungen des UVB insofern einverstanden, als aufgrund der Fliessrichtung des Grundwasserstromes ein Eintrag von belastetem Wasser aus der SABA in das Flachmoor als unwahrscheinlich anzusehen ist. Hingegen sieht es eine mögliche Beeinträchtigung des Flachmoors darin, dass der Bau der SABA einen Drainierungseffekt bewirkt (Stellungnahme des BAFU vom 6. Juni 2012 S. 8). Aus diesem Grund hat die Vorinstanz in der Plangenehmigung als Auflage insbesondere die Erarbeitung eines Überwachungs- und Interventionskonzepts verfügt, gestützt auf welches im Falle einer Beeinträchtigung des Flachmoors die erforderlichen Massnahmen zu treffen wären. Als mögliche Massnahmen nennt das BAFU die Zufuhr von Wasser oder Abdichtungen (Stellungnahme des BAFU vom 9. November 2012 S. 2).

Die Vorinstanz und auch das BAFU verkennen grundsätzlich, dass die Verfassung – wie vorstehend ausgeführt – für Flachmoore von nationaler Bedeutung und damit auch für das vorliegend betroffene Flachmoor Schachen ein absolutes Veränderungsverbot vorsieht (vgl. auch Art. 4 der Flachmoorverordnung). Entsprechend sind zusätzliche Beeinträchtigungen jeglicher Art zu vermeiden (Urteil des Bundesgerichts 1C_64/2012 vom 22. August 2012 E. 7.4). Dies gilt auch für Eingriffe ausserhalb des eigentlichen Moorperimeters, jedenfalls soweit die Schutzziele in Frage stehen (BERNHARD WALDMANN, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Freiburg 1997, S. 238 f.; vgl. auch Art. 5 Abs. 3 der Flachmoorverordnung, wonach Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen in der Pufferzone zulässig sind, wenn sie das Schutzziel nicht beeinträchtigen). Es reicht daher nicht aus, im Zusammenhang mit der möglichen Beeinträchtigung des Moorwasserhaushalts und damit eines der zentralen Schutzziele auf ein Interventions- und Überwachungskonzept zu verweisen und allgemein festzuhalten, es seien gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Soll wie vorliegend unmittelbar angrenzend an ein Flachmoor eine Anlage unterhalb des mittleren Grundwasserspiegels erstellt werden, sind zunächst im Rahmen eines hydrologischen Gutachtens die Auswirkungen des Bauvorhabens auf den Moorwasserhaushalt zu untersuchen. Lässt sich eine Beeinträchtigung wä-

rend der Bau- und Betriebsphase nicht ausschliessen, sind grundsätzlich alternative Standorte für das Bauvorhaben zu prüfen bzw. ist abzuklären, durch welche Massnahmen eine Beeinträchtigung des Flachmoors von vornherein ausgeschlossen werden kann. Entsprechend reicht vorliegend die (unbestimmte) Auflage, es sei ein Überwachungs- und Interventionskonzept zu erarbeiten, nicht aus, um das Ausführungsprojekt in Bezug auf die geplante SABA Limmat als umweltverträglich bezeichnen zu können. Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 erweist sich auch aus diesem Grund als begründet.

45.6 Das ASTRA hat nach dem Gesagten den Sachverhalt zu ergänzen und die ergänzenden Unterlagen der Vorinstanz zum neuen Entscheid über den Standort der SABA einzureichen. Diese hat hiernach (erneut) zu prüfen, ob das Ausführungsprojekt den Anforderungen des anwendbaren Bundesrechts – insbesondere den Bestimmungen des GSchG und der Flachmoorverordnung – genügt. Gegebenenfalls hat die Vorinstanz in einem zweiten Schritt im Rahmen von Art. 5 Abs. 2 NSG die berührten Interessen im Sinne der nachfolgenden Ausführungen und entsprechend der Vorbringen der Beschwerdeführerin 5 (erneut) zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Dabei ist insbesondere auch die von der Beschwerdeführerin 5 geforderte Alternative mit in Betracht zu ziehen.

Nebst dem gewässer- und naturschutzrechtlichen Interesse an einer offenen Führung des Lerzenbaches ist vorliegend zu beachten, dass der Richtplan des Kantons Zürich für das betreffende Gebiet westlich des Teischlibaches mit der Festsetzung als wiederherzustellendes Biotop (längerfristig) eine Renaturierung vorsieht. Diese Festsetzung ist auch im vorliegenden Plangenehmigungsverfahren zu berücksichtigen (vgl. hierzu auch vorstehend E. 18), wobei entgegen der Auffassung der Vorinstanz und des ASTRA nicht davon ausgegangen werden kann, die für den Bau der SABA beanspruchte Fläche falle nicht erheblich ins Gewicht; mit dem Bau würden rund 12 % der Fläche beansprucht, für welche der kantonale Richtplan eine Renaturierung vorsieht. Zudem ist dem Interesse an einem Erhalt bestehender Fruchfolgeflächen (FFF) entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht bereits damit Genüge getan, dass deren Verlust kompensiert wird. Vielmehr ist anhand alternativer Standorte zu prüfen, ob eine permanente Beanspruchung und damit in der Regel eine Zerstörung von Fruchfolgeflächen (FFF) nicht überhaupt vermieden werden kann. Dabei ist dem Interesse an einer Sicherung bestehender Fruchfolgeflächen (FFF) grosses Gewicht beizumessen (Urteil des Bundesgerichts 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4, insbes. E. 4.1; Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts A-1851/2012 vom 8. Juli 2013 E. 7.1 und E. 9.1). Ferner wäre die Erschliessung des Standorts der geplanten SABA samt der hierfür allenfalls erforderlichen Wegrechte neu zu projektieren, da die Fahrstrasse, über welche die SABA ursprünglich hätte erschlossen werden sollen, nicht mehr besteht.

Mit Blick auf den von der Beschwerdeführerin 5 vorgeschlagenen alternativen Standort ist schliesslich festzuhalten, dass dieser gemäss der Variantenstudie zwar nicht die optimale Lage aufweist, im Übrigen aber nicht mit erheblichen Nachteilen belastet ist (Variantenstudium SABA Standort, Technischer Bericht vom 25. April 2008, S. 16-18 und 29, zu den Akten genommen als Beilage 28 der Stellungnahme des ASTRA vom 4. April 2013). Insbesondere hat das BAFU als Fachbehörde bereits im Verfahren vor der Vorinstanz zum Ausdruck gebracht, dass die Anliegen des Natur- und insbesondere des Moorschutzes eine relative Standortgebundenheit im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG, SR 921.0) begründen könnten (Stellungnahme des BAFU vom 6. Juli 2010 S.1 f.). Bei der Beurteilung alternativer Standorte hat die Vorinstanz sodann die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) zu berücksichtigen. Diese gebieten es, dass zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben wie dem Bau einer SABA wenn immer möglich die sich bereits im Eigentum der öffentlichen Hand befindlichen Flächen beansprucht werden und das Privateigentum geschont wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_94/2012 vom 29. März 2012 E. 4.5.3).

45.7 Somit ist festzuhalten, dass vorliegend (noch) nicht abschliessend beurteilt werden kann, ob das Ausführungsprojekt hinsichtlich des Standorts der SABA Limmat den Anforderungen des Bundesrechts, allen voran den Bestimmungen zum Gewässer- und Naturschutz, genügt. Die angefochtene Plangenehmigung ist daher in diesem Punkt aufzuheben und in teilweiser Gutheissung der Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird im Sinne der vorstehenden Erwägungen insbesondere zu klären haben, ob die geplante Umlegung und Eindolung des Lerzenbaches mit den Bestimmungen des GSchG zu vereinbaren ist und eine Beeinträchtigung des Flachmoors Schachen ausgeschlossen werden kann. Gegebenenfalls hat sie in einem zweiten Schritt die berührten Interessen im Rahmen von Art. 5 Abs. 2 NSG gegeneinander abzuwägen und dabei auch die von der Beschwerdeführerin 5 geforderte Alternative mit in Betracht zu ziehen.

Zusammenfassung

46.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beschwerden der Beschwerdeführenden teilweise gutzuheissen sind. Das ASTRA ist insbesondere aus Gründen der Siedlungsreparatur zu verpflichten, eine 100 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale zu projektieren und der Vorinstanz zum Entscheid einzureichen. Ferner wird die Vorinstanz – gestützt wiederum auf ergänzende Unterlagen des ASTRA – eine (vorübergehende) Verkabelung der 110-kV-Freileitung und alternative Standorte für die geplante SABA Limmatt in Erwägung zu ziehen haben. Im Rahmen der Detailprojektierung sind zudem weitergehende Emissionsbegrenzungen für die Bau- und Betriebsphase bzw. Alternativen zu prüfen. Dies gilt insbesondere für den im Gebiet Grossächer geplanten Installations- und Zwischendeponieplatz. Im Weiteren ist eine auf dem Gemeindegebiet von Weiningen vorgesehene verkehrlich flankierende Massnahme – ebenfalls – im Rahmen der Detailprojektierung zu konkretisieren und es ist festzulegen, für welche Liegenschaften im Sinne einer vorsorglichen Beweissicherung Zustandsaufnahmen vorgenommen und Rissprotokolle erstellt werden müssen. Schliesslich hat das ASTRA in Nachachtung der Bestimmungen des NHG eine Massnahmenbilanz beizubringen, welche nebst einer quantitativen auch eine qualitative Betrachtung der betroffenen schutzwürdigen Lebensräume sowie der geplanten Ersatzmassnahmen enthält.

Soweit weitergehend sind die Beschwerden der Beschwerdeführenden abzuweisen. Aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist insbesondere der Verzicht auf eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale sowie eine Verschiebung der Halbinschlusses Weiningen zum Limmattaler Kreuz und auch hinsichtlich des Standorts für das geplante Rauchauslassbauwerk Weiningen verfängt die Kritik der Beschwerdeführenden nicht. Ferner kann den Beschwerdeführerinnen 5 und 6 nicht gefolgt werden, soweit sie im Rahmen des vorliegenden Ausführungsprojekts (neuerliche) Emissionsbegrenzungen im Bereich der an die Nordumfahrung Zürich anschliessenden Nationalstrasse N1 fordern. Die Vorinstanz hat jedoch die betreffenden Begehren der Beschwerdeführerinnen 5 und 6 als Immissionsklagen entgegenzunehmen und entsprechend ein Verfahren einzuleiten, in welchem über (neuerliche) Emissionsbegrenzungen zu entscheiden sein wird. Dieses Verfahren ist mit den im Bereich der Nationalstrasse N1 geplanten Erhaltungsmassnahmen zu koordinieren.

Parteientschädigung im Plangenehmigungsverfahren

47.

47.1 Die Beschwerdeführenden 6 und 7 verlangen, es sei die Plangenehmigung vom 31. Januar 2012 insoweit aufzuheben, als ihnen die Vorinstanz lediglich eine reduzierte Parteientschädigung zugesprochen habe. Zur Begründung verweisen sie auf Art. 115 Abs. 1 EntG, wonach eine angemessene Parteientschädigung geschuldet ist.

47.2 Das VwVG enthält keine gesetzliche Grundlage für das Zusprechen einer Parteientschädigung im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und auch aus den allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV lässt sich ein solcher nicht ableiten. Im erstinstanzlichen Verfahren ist daher eine Parteientschädigung nur dann zu entrichten, wenn hierfür eine ausdrückliche (spezial-)gesetzliche Grundlage vorliegt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 272 Rz. 4.87; MARCEL MAILLARD, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 64 N. 1 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

In konzentrierten Entscheidungsverfahren wie dem vorliegenden Plangenehmigungsverfahren, in welchen gleichzeitig mit der Plangenehmigung auch über die enteignungsrechtlichen Einsprachen entschieden wird (Art. 28 Abs. 1 NSG), richten sich die Kosten- und Entschädigungsfolgen gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen eine Enteignung droht, nach dem Enteignungsrecht (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-684/2010 vom 1. Juli 2010 E. 5.1). Demnach trägt der Enteigner die aus der Geltendmachung des Enteignungsrechts entstehenden Kosten (Art. 114 Abs. 1 EntG). Er hat zudem für die notwendigen aussergerichtlichen Kosten des Enteigneten im Einsprache-, im Einigungs- und im Schätzungsverfahren eine angemessene Entschädigung zu leisten (Art. 115 Abs. 1 EntG). Werden die Begehren des Enteigneten ganz oder zum grössten Teil abgewiesen, so kann von der Zusprechung einer Parteientschädigung ganz oder teilweise abgesehen werden (Art. 115 Abs. 2 EntG). Insgesamt steht der Behörde hinsichtlich der Festsetzung einer angemessenen Entschädigung ein gewisses Ermessen zu, welches diese jedoch pflichtgemäss auszuüben hat. Vor diesem Hintergrund ist eine im Plangenehmigungsverfahren festgesetzte Parteientschädigung vom Gericht grundsätzlich nur mit Zurückhaltung zu überprüfen (vgl. BGE 129 II 106, insbes. E. 3.3 und E. 5).

47.3 Die Beschwerdeführerinnen 6 haben im Plangenehmigungsverfahren im Wesentlichen die Abgrenzung des Projektperimeters kritisiert und Begehren um (weitergehende) Emissionsbegrenzungen entlang der an die Nordumfahrung Zürich anschliessenden Nationalstrasse N1 gestellt. Im Weiteren haben sie ein Begehren um Entschädigung für die vorübergehende Enteignung der in ihrem Eigentum stehenden Verkehrsflächen anhängig gemacht. Die Vorinstanz hat die Begehren im Wesentlichen abgewiesen und den Beschwerdeführerinnen 6 eine reduzierte Parteient-schädigung in der Höhe von Fr. 500.-- zugesprochen, was die Beschwerdeführerinnen 6 als unangemessen kritisieren.

Entgegen deren Auffassung haben die Beschwerdeführerinnen 6 vorliegend nicht vorab enteignungsrechtliche Einsprache erhoben. Sie legen nicht begründet dar und es ist auch nicht ersichtlich, dass sie von den (Lärm-)Emissionen der Nationalstrasse gleich wie Private betroffen sind und ihnen insbesondere eine Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche als Folge übermässiger Einwirkungen droht. Vielmehr beschränkten sich die Beschwerdeführerinnen 6 in enteignungsrechtlicher Hinsicht darauf, für die vorübergehende Enteignung der in ihrem Eigentum stehenden Verkehrsflächen eine Entschädigung von Fr. 40.-- pro beanspruchtem Quadratmeter Verkehrsfläche zu fordern, wobei noch nicht feststeht, ob in dieser Hinsicht überhaupt von einer Enteignung auszugehen ist (vgl. vorstehend E. 8.3.4). Vor diesem Hintergrund und angesichts ihres Unterliegens ist der Kostenentscheid der Vorinstanz jedenfalls im Ergebnis und unter Berücksichtigung des ihr zustehenden Ermessens nicht zu beanstanden. Daran ändert nichts, dass sich die übrigen lärmrechtlichen Begehren der Beschwerdeführerinnen 6 grundsätzlich auch auf Art. 7 Abs. 3 EntG und damit auf Enteignungsrecht stützen lassen. Wie vorstehend erwogen kommt in Verfahren wie dem vorliegenden den enteignungsrechtlichen Ansprüchen nebst jenen aus Bundesumweltrecht lediglich ergänzende Funktion zu (vgl. vorstehend E. 8.3.3). Entsprechend kann allein aus dem Umstand, dass sich die Begehren der Beschwerdeführerinnen 6 (teilweise) nebst den Bestimmungen des USG und seiner Ausführungserlasse auch auf Art. 7 Abs. 3 EntG stützen lassen, nicht auf die uneingeschränkte Anwendung der Kosten- und Entschädigungsfolgen nach EntG geschlossen werden.

47.4 Die Beschwerdeführenden 7 haben vor der Vorinstanz die Ergänzung des Ausführungsprojekts um eine 270 m lange Überdeckung der westlichen Tunnelportale und eine Verschiebung des Halbanschlusses Weiningen verlangt. Dabei haben sie in erster Linie auf den kantonalen

Richtplan und den Erhalt bzw. die Wiederherstellung des Siedlungs- und Landschaftsbildes hingewiesen. Weiter begehrten sie eine Verschiebung des im Gebiet Grossächer geplanten Installations- und Zwischendeponieplatzes an mit der Begründung, dessen Betrieb führe zu übermässigen Einwirkungen. Die Vorinstanz hat die Begehren der Beschwerdeführenden 7 abgewiesen und ihnen eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 500.-- zugesprochen, was die Beschwerdeführenden 7 gleich den Beschwerdeführerinnen 6 als unangemessen erachten.

Auch die Beschwerdeführenden 7 haben vorab eine planungs- und umweltrechtlich motivierte und nicht eine enteignungsrechtliche Einsprache erhoben. Sie machen insbesondere nicht geltend, der Betrieb der (ausgebauten) Nordumfahrung Zürich führe zu übermässigen (Lärm)-Einwirkungen und – als dessen Folge – zu einer Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche. Und auch ihre Forderung nach einer 270 m langen Überdeckung der westlichen Tunnelportale suchen die Beschwerdeführenden 7 vorab planungsrechtlich und gestützt auf das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip zu begründen, weshalb die Vorinstanz diesbezüglich die Durchführung eines Enteignungsverfahrens und entsprechend auch die Anwendung der Kosten- und Entschädigungsfolgen nach EntG nicht in Betracht zu ziehen brauchte (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1A.144/2002 vom 19. Juli 2002 E. 3). Insoweit ist der Kostenentscheid der Vorinstanz also nicht zu beanstanden. Diese hat jedoch die Einsprache der Beschwerdeführenden 7 wie vorstehend erwogen auch in lärmrechtlicher Hinsicht teilweise zu Unrecht abgewiesen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Begehrens um eine Verschiebung des Installations- und Zwischendeponieplatzes, deren Betrieb nach Ansicht der Beschwerdeführenden 7 mit übermässigen Emissionen verbunden wäre; die Einsprache der Beschwerdeführerinnen 7 ist diesbezüglich sinngemäss als enteignungsrechtliche Einsprache anzusehen (BGE 133 II 30 E. 2.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Die angefochtene Plangenehmigung ist daher in diesem Punkt aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese unter Berücksichtigung des teilweisen Obsiegens der Beschwerdeführenden 7 neu über eine angemessene Parteientschädigung i.S.v. Art. 115 EntG entscheidet. Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 7 ist in diesem Sinn teilweise gutzuheissen.

47.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde der Beschwerdeführenden 7 teilweise gutzuheissen und zum neuen Entscheid über eine angemessene Parteientschädigung für das Plangenehmigungsverfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Soweit die Beschwerdeführen-

den 7 jedoch weitergehend eine volle Parteientschädigung verlangen, ist ihre Beschwerde wie jene der Beschwerdeführerinnen 6 abzuweisen.

Kosten

48.

48.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Entscheidet jedoch wie vorstehend bereits ausgeführt die Vorinstanz gleichzeitig über enteignungsrechtliche Einsprachen, richten sich die Kosten- und Entschädigungsfolgen gegenüber Verfahrensbeteiligten, denen eine Enteignung droht, nach dem Enteignungsrecht. Demnach trägt die Kosten des Verfahrens, einschliesslich einer Parteientschädigung an den Enteigneten, der Enteigner. Werden die Begehren des Enteigneten ganz oder teilweise abgewiesen, können die Kosten auch anders verteilt werden (Art. 116 Abs. 1 EntG).

Die enteignungsrechtliche Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen schliesst nur jene Kosten ein, die im Zusammenhang mit der Geltendmachung des Enteignungsrechts stehen. Für die übrigen Kosten gilt die eingangs erwähnte Kostenverteilung anhand von Obsiegen und Unterliegen. Keine Kosten zu tragen haben Vorinstanzen sowie beschwerdeführende und unterliegende Bundesbehörden. Anderen Behörden sowie Kantonen und Gemeinden werden Verfahrenskosten auferlegt, wenn sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Das für die Kostenverlegung massgebende Ausmass von Obsiegen und Unterliegen hängt von den in der konkreten Beschwerde gestellten Rechtsbegehren ab, gemessen am Ausgang des Verfahrens vor Bundesverwaltungsgericht. Dabei gilt die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (Urteil des Bundesgerichts 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6).

48.2 Das Bundesverwaltungsgericht setzt vorliegend die Kosten für die Durchführung des vereinigten Beschwerdeverfahrens einschliesslich der Kosten für die Zwischenverfügung vom 31. Juli 2012 in Anwendung von Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) auf insgesamt Fr. 12'000.-- fest. Diese sind den Parteien wie folgt aufzuerlegen:

Keine Verfahrenskosten zu tragen haben die Beschwerdeführerinnen 2, 5 und 6, da es sich um Gemeinden handelt und vorliegend nicht deren vermögensrechtliche Interessen betroffen sind (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Ebenfalls keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Hinsichtlich der Beschwerdeführenden 1, 3, 4 und 7 ist zu berücksichtigen, dass diese mit ihren Beschwerden teilweise obsiegen, die Vorinstanz in verschiedener Hinsicht den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt hat und die Einsprachen der Beschwerdeführenden teilweise als enteignungsrechtliche Einsprachen anzusehen sind, so dass in dieser Hinsicht die Kosten nach den Bestimmungen des EntG zu verlegen sind. Den Beschwerdeführenden 1, 3, 4 und 7 sind daher insgesamt lediglich reduzierte Verfahrenskosten zur Bezahlung aufzuerlegen. Sie betragen für die Beschwerdeführenden 1, 4 und 7 je Fr. 750.-- und für die Beschwerdeführenden 3 angesichts des Aufwandes für die Beurteilung der gestellten Rechtsbegehren Fr. 1'500.--. Die von den Beschwerdeführenden 1, 3, 4 und 7 geleisteten Kostenvorschüsse in der Höhe von je Fr. 2'500.-- sind mit den ihnen auferlegten Verfahrenskosten zu verrechnen und den Beschwerdeführenden 1, 4 und 7 im Umfang von je Fr. 1'750.-- und den Beschwerdeführenden 3 im Umfang von Fr. 1'000.-- nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

Auf die Beurteilung der enteignungsrechtlichen Einsprachen entfallen Fr. 2'000.--. Diese sind dem Enteigner und damit dem ASTRA zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen.

48.3

48.3.1 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihnen erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Bei nur teilweisem Obsiegen ist die Entschädigung entsprechend zu kürzen (Art. 7 Abs. 2 VGKE). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Partei auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigt sich bei kleineren und mittleren Gemeinden, die über keinen Rechtsdienst verfügen und daher insbesondere zur Bewältigung komplexer rechtlicher Angelegenheiten auf einen Rechtsanwalt angewiesen sind (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4795/2011, A-4800/2011 und A-4819/2011 vom 3. Januar 2013 E. 9.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_101/2007 vom 22. August 2007 E. 5). Das Bundesverwaltungsgericht

legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest. Dabei wird das Anwaltshonorar nach dem notwendigen Zeitaufwand bemessen, wobei der Stundenansatz mindestens Fr. 200.-- und höchstens Fr. 400.-- beträgt (Art. 8 ff. VGKE).

48.3.2 Von vornherein nicht zu hören sind die Beschwerdeführenden, soweit sie gestützt auf die spezialgesetzlichen Bestimmungen des EntG eine volle Parteientschädigung verlangen. Die Begehren der Beschwerdeführenden sind, wie vorstehend bereits ausgeführt, nicht überwiegend enteignungsrechtlicher sondern vorab planungs- und umweltrechtlicher Natur. Insbesondere kann der Einwand der Beschwerdeführenden 1 bis 4 sowie 7 hinsichtlich der Überdeckung der westlichen Tunnelportale nicht als enteignungsrechtliche Einsprache gelten (vgl. vorstehend E. 47.4). Es rechtfertigt sich daher nicht, die gesamten Entschädigungsfolgen gestützt auf die Bestimmungen des EntG und damit unabhängig von Obsiegen und Unterliegen festzulegen. Vielmehr hat, wie bereits im Rahmen der Verlegung der Verfahrenskosten, eine differenzierte Betrachtungsweise Platz zu greifen. Dabei ist nebst dem Umstand, dass die Beschwerdeführenden teilweise – sinngemäss – auch enteignungsrechtliche Einsprache erhoben haben, zu berücksichtigen, dass ihre Beschwerden teilweise gutzuheissen sind und die Vorinstanz in Teilen den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt hat. Die Beschwerdeführenden 1 bis 3 sowie 6 und 7 haben zudem je eine detaillierte Kostennote über ihre Aufwendungen für das vorliegende Beschwerdeverfahren eingereicht und ist daher für die Festsetzung der Parteientschädigung auf diese abzustellen, soweit die geltend gemachten Kosten notwendig und verhältnismässig sind.

48.3.3 Die teilweise obsiegenden und anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden 1 haben eine Kostennote über insgesamt Fr. 5751.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) eingereicht, welcher ein Stundenansatz von Fr. 150.-- zu Grunde liegt. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet unter Berücksichtigung der festgestellten Gehörsverletzung sowie des tiefen Stundenansatzes eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'834.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) für angemessen. Die Parteientschädigung ist, da die Einwände der Beschwerdeführenden 1 nicht als enteignungsrechtliche Einsprachen anzusehen sind, der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin 2 hat eine Kostennote über insgesamt Fr. 47'695.55 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) eingereicht. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet diesen Betrag angesichts des Arbeits- und Zeitaufwandes für das vorliegende Verfahren, namentlich für das Verfassen der Rechtsschriften, als angemessen. Im Übrigen handelt es sich bei der Beschwerdeführerin 2 um eine kleinere Gemeinde, die über keinen eigenen Rechtsdienst verfügt. Es rechtfertigt sich daher, der Beschwerdeführerin 2 eine – ihrem teilweisen Unterliegend entsprechend – reduzierte Parteientschädigung auszurichten. Diese ist auf Fr. 30'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen. Der Betrag ist der Vorinstanz zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG); die Beschwerdeführerin 2 macht nicht geltend und es ist auch nicht ersichtlich, dass sie wie ein Privater in ihren Eigentumsrechten berührt ist und ihr eine Enteignung droht, weshalb die spezialgesetzlichen Bestimmungen des EntG vorliegend nicht zur Anwendung gelangen.

Die ebenfalls anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden 3 haben dem Bundesverwaltungsgericht eine Kostennote über insgesamt Fr. 60'283.30 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) eingereicht. Dieser Betrag ist angesichts des Umstandes, dass die Beschwerdeführenden 3 in ihren Schlussbemerkungen vom 20. März 2013 abgesehen von den Ausführungen zum WT-Index materiell nichts Neues vorbringen, auf Fr. 54'000.-- zu reduzieren (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4556/2011 vom 27. März 2012 E. 2.5 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Mit Blick auf das teilweise Obsiegen der Beschwerdeführenden 3 erachtet das Bundesverwaltungsgericht sodann eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 34'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen. Die Parteientschädigung ist der Vorinstanz in der Höhe von Fr. 28'000.-- und, da die Begehren der Beschwerdeführenden 3 insbesondere hinsichtlich der Emissionsbegrenzungen während der Bauphase sinngemäss als enteignungsrechtliche Einsprachen anzusehen sind, in der Höhe von Fr. 6'000.-- dem ASTRA als Enteigner zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG; Art. 116 Abs. 1 EntG).

Der teilweise obsiegende und anwaltlich vertretene Beschwerdeführer 4 hat keine Kostennote beigebracht. Die Höhe der Parteientschädigung ist daher aufgrund der Akten zu bestimmen. In Anbetracht des mutmasslichen Zeitaufwandes für das vorliegende komplexe Verfahren, namentlich für das Verfassen der Rechtsschriften, hält das Bundesgericht eine redu-

zierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 9'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) für angemessen. Die Parteientschädigung ist der Vorinstanz zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin 5 hat dem Bundesverwaltungsgericht ebenfalls keine Kostennote eingereicht. Sie hat jedoch, da sie im vorliegenden Beschwerdeverfahren teilweise obsiegt und – soweit ersichtlich – über keinen eigenen Rechtsdienst verfügt, Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung. Diese ist aufgrund der Akten zu bestimmen, wobei das Bundesverwaltungsgericht in Anbetracht des mutmasslichen Zeitaufwandes, namentlich für das Verfassen der Rechtsschriften, eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 8'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen erachtet. Die Parteientschädigung ist entsprechend der Parteientschädigung der Beschwerdeführerin 2 der Vorinstanz zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Die Beschwerdeführerinnen 6 haben dem Bundesverwaltungsgericht eine Kostennote über insgesamt Fr. 16'131.80 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) eingereicht. Sie sind jedoch im vorliegenden Beschwerdeverfahren im Wesentlichen als unterliegend anzusehen und haben daher nur insoweit einen Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung gestützt auf die spezialgesetzlichen Bestimmungen des EntG, als die (vorübergehende) Enteignung von in ihrem Eigentum stehenden Verkehrsflächen in Frage steht. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen. Die Parteientschädigung ist dem ASTRA als Enteigner zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aufzuerlegen (Art. 116 Abs. 1 EntG).

Die teilweise obsiegenden und anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden 7 schliesslich haben dem Bundesverwaltungsgericht eine Kostennote über insgesamt Fr. 52'298.10 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) beigebracht. Dieser Betrag ist angesichts des Umstandes, dass sich die Ausführungen der Beschwerdeführenden 7 zum Anspruch auf rechtliches Gehör wiederholen und sie in ihrer Replik vom 20. August 2012 wie auch in ihren Schlussbemerkungen vom 10. Januar 2013 in nicht unwesentlichem Umfang die Ergebnisse der von der Beschwerdeführerin 2 in Auftrag gegebenen Parteigutachten zitieren, auf Fr. 48'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu reduzieren. Mit Blick auf das teilweise Obsiegen

der Beschwerdeführenden 7 erachtet das Bundesverwaltungsgericht so-
dann eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 26'000.--
(inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) für angemessen. Die Parteientschä-
digung ist in der Höhe von Fr. 22'000.-- der Vorinstanz und, da die Begeh-
ren der Beschwerdeführenden 7 insbesondere hinsichtlich der Emissi-
onsbegrenzungen während der Bauphase sinngemäss als enteignungs-
rechtliche Einsprachen zu behandeln sind, in der Höhe von Fr. 4'000.--
dem ASTRA als Enteigner zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft
dieses Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG; Art. 116 Abs. 1 EntG).

48.4 Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Be-
schwerdeführenden 2, 5 und 7 als Gemeinden genauso wie die Vorin-
stanz keine Verfahrenskosten zu tragen haben. Verfahrenskosten sind –
in reduziertem Umfang – den Beschwerdeführenden 1, 3, 4 und 7 sowie
dem ASTRA als Enteigner aufzuerlegen. Ferner haben die Beschwerde-
führenden angesichts ihres teilweisen Obsiegens, der festgestellten Ge-
hørsverletzung sowie des Umstandes, dass die Beschwerdeführenden
teilweise auch enteignungsrechtliche Einsprache erhoben hatten, An-
spruch auf eine reduzierte Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 wird in Sinne der Erwägun-
gen (E. 27.8) teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

2.

Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 wird im Sinne der Erwägun-
gen (E. 27.8, 33.5, 34.4, 36.5) teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch
abgewiesen.

3.

Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 3 wird im Sinne der Erwä-
gungen (E. 12.4, 27.8, 29.6, 30.3, 33.5, 37.5, 39.3) teilweise gutgeheis-
sen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

4.

Die Beschwerde des Beschwerdeführers 4 wird im Sinne der Erwägun-
gen (E. 27.8) teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

5.

Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 5 wird im Sinne der Erwägungen (E. 44.4, 45.4) teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

6.

Die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 6 wird im Sinne der Erwägungen (E. 8.3.4) teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

7.

Die Beschwerde der Beschwerdeführenden 7 wird im Sinne der Erwägungen (E. 27.8, 36.5, 47.4) teilweise gutgeheissen, im Übrigen jedoch abgewiesen.

8.

8.1 Den Beschwerdeführenden 1, 4 und 7 werden Verfahrenskosten von je Fr. 750.-- und den Beschwerdeführenden 3 von Fr. 1'500.-- auferlegt.

8.2 Die von den Beschwerdeführenden 1, 3, 4 und 7 in der Höhe von je Fr. 2'500.-- geleisteten Kostenvorschüsse werden mit den ihnen auferlegten Verfahrenskosten verrechnet und den Beschwerdeführenden 1, 4 und 7 im Umfang von je Fr. 1'750.-- und den Beschwerdeführenden 3 im Umfang von Fr. 1'000.-- nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführenden 1, 3, 4 und 7 haben dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummern bekannt zu geben.

8.3 Dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.-- auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteil zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

9.

9.1 Den Beschwerdeführenden 1 wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'834.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer), der Beschwerdeführerin 2 eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 30'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer), dem Beschwerdeführer 4 eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 9'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) und der Beschwerdeführerin 5 eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 8'000.-- (inkl. Auslagen und Mehr-

wertsteuer) zugesprochen. Diese sind durch die Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu entrichten.

9.2 Den Beschwerdeführenden 3 wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 34'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen. Diese ist ihnen in der Höhe von Fr. 28'000.-- durch die Vorinstanz und in der Höhe von Fr. 6'000.-- durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

9.3 Den Beschwerdeführerinnen 6 wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen. Diese ist ihnen durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

9.4 Den Beschwerdeführenden 7 wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 26'000.-- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen. Diese ist ihnen in der Höhe von Fr. 22'000.-- durch die Vorinstanz und in der Höhe von Fr. 4'000.-- durch das Bundesamt für Strassen (ASTRA) nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

10.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 533-315; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Strassen ASTRA (Einschreiben)
- das Bundesamt für Umwelt BAFU
- das Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Ryter

Benjamin Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: